

**Академия правоохранительных органов при Генеральной прокуратуре  
Республики Казахстан**

**РАИСОВ АРГЫН АБАЕВИЧ**

**ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ ОРГАНОВ  
ПРОКУРАТУРЫ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН В ДОСУДЕБНОЙ  
СТАДИИ УГОЛОВНОГО ПРОЦЕССА**

**Диссертация на соискание академической степени «магистра юридических  
наук» по специальности 6М030100 «Юриспруденция»**

**Научный руководитель:**  
доцент кафедры общеправовых  
дисциплин, Амерханов Р.А.,  
кандидат юридических наук,  
юрист 1-го класса

---

**Косшы, 2020**

## **ТҮЙІН**

Диссертация кіріспеден, үш бөлімнен, он бөлімшеден, қорытынды мен пайдаланылған әдебиеттер тізімінен тұрады.

Диссертациялық зерттеу барысында Қазақстан Республикасының прокуратура органдарының қалыптасуы мен дамуына, мемлекеттік билік органдары жүйесіндегі орны мен рөліне талдау жүргізілді. Зерттеу шеңберінде мемлекетатынан қылмыстық қудалауды жүзеге асыру бойынша прокуратураның функцияларына елеулі көңіл бөлінді, оның қылмыстық процестің сотқа дейінгі сатысындағы қадағалау функциясымен арақатынасы зерделенді. Сонымен қатар, прокуратура органдарының қызметіндегі ақпараттық жүйелердің даму жағдайына талдау жүргізілді.

Зерттеу нәтижелері бойынша автор Қазақстан Республикасы прокуратура органдарының жаңа конституциялық мәртебесін анықтау және оның қызметін қылмыстық процесс сатысында ұйымдастыру жөніндегі заңнаманы жетілдіру бойынша ұсыныстар беріледі.

## **РЕЗЮМЕ**

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

В ходе диссертационного исследования проведен анализ становления и развития органов прокуратуры Республики Казахстан, а также занимаемое место и роль в системе органов государственной власти. В рамках исследования значимое внимание уделено функции прокуратуры по осуществлению от имени государства уголовного преследования, одновременно рассмотрев ее соотношение с функцией надзора на досудебной стадии уголовного процесса. Проведен анализ состояния развития информационных систем в деятельности органов прокуратуры.

По результатам диссертационного исследования автором выработаны предложения по определению нового конституционного статуса органов прокуратуры Республики Казахстан и совершенствования законодательства по организации ее деятельности в уголовной стадии процесса.

## **SUMMARY**

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

The dissertation research analyzes the formation and development of the Prosecutor's office of the Republic of Kazakhstan, as well as the place and role in the system of public authorities. In addition, the study focuses on the function of the Prosecutor's office to carry out criminal prosecution on behalf of the state, while considering its relationship with the function of supervision at the pre-trial stage of the criminal process. Moreover, the analysis of the state of development of information systems in the activities of the Prosecutor's office was carried out.

Based on the results of the dissertation research, the author has developed proposals for determining the new constitutional status of the Prosecutor's office of the Republic of Kazakhstan and improving the legislation on the organization of its activities in the criminal stage of the process.

## СОДЕРЖАНИЕ

<b>ОБОЗНАЧЕНИЯ И СОКРАЩЕНИЯ</b>	5
<b>ВВЕДЕНИЕ</b>	6
<b>1 ИСТОРИЧЕСКИЙ АСПЕКТ СТАНОВЛЕНИЯ, РАЗВИТИЯ И ПРЕОБРАЗОВАНИЯ ПРОКУРАТУРЫ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН.....</b>	
1.1 Становление и основные этапы развития и преобразования прокуратуры Республики Казахстан.....	12
1.2 Сущность, предмет и задачи прокурорского надзора в Республике Казахстан.....	19
1.3 Система, структура, принципы организации и деятельности прокуратуры Республики Казахстан.....	27
1.4 Место и роль прокуратуры в системе органов государственной власти Республики Казахстан и ее взаимоотношение с законодательной, исполнительной и судебной властью.....	32
<b>2 РЕАЛИЗАЦИЯ ПРОКУРОРОМ НА ДОСУДЕБНОЙ СТАДИИ УГОЛОВНОГО ПРОЦЕССА ФУНКЦИИ НАДЗОРА И УГОЛОВНОГО ПРЕСЛЕДОВАНИЯ. АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ И ПУТИ ИХ РЕШЕНИЯ.....</b>	
2.1 Содержание функции надзора в деятельности прокурора на досудебной стадии уголовного процесса и ее соотношение с ведомственным контролем.....	44
2.2 Содержание функции уголовного преследования в деятельности прокурора на досудебной стадии уголовного процесса.....	56
2.3 Соотношение осуществляемых прокурором на досудебной стадии уголовного процесса функций надзора и уголовного преследования.....	60
2.4 Осуществление прокурором уголовного преследования и надзора за соблюдением законности при подозрении лица в совершении уголовного правонарушения и определении квалификации деяния.....	64
<b>3 РАЗВИТИЕ ИНФОРМАЦИОННЫХ ТЕХНОЛОГИЙ В ОРГАНАХ ПРОКУРАТУРЫ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН КАК ОДИН ИЗ КЛЮЧЕВЫХ ФАКТОРОВ ФОРМИРОВАНИЯ ВЫСОКОЭФФЕКТИВНОГО ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА....</b>	
3.1 Понятие информационных технологий, их роль в деятельности правоохранительных органов.....	73
3.2 Основные аспекты развития информационных технологий в органах прокуратуры Республики Казахстан.....	77
<b>ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....</b>	86
<b>СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ.....</b>	91

## ОБОЗНАЧЕНИЯ И СОКРАЩЕНИЯ

В настоящей диссертации использованы следующие термины с соответствующими определениями, обозначениями и сокращениями:

ГП РК	–	Генеральная прокуратура Республики Казахстан
ГТП	–	Главная транспортная прокуратура
ГВП	–	Главная военная прокуратура
МВД	–	Министерство внутренних дел
ЕРДР	–	Единый реестр досудебных расследований
ЕРАП	–	Единый реестр административных правонарушений
ЕРСОП	–	Единый реестр субъектов и объектов проверок
ЕУСС	–	Единая унифицированная статистическая система
СИО ПСО	–	Система информационного обмена правоохранительных, специальных государственных и иных органов
РК	–	Республика Казахстан
СНГ	–	Содружество Независимых Государств
КПСиСУ	–	Комитет правовой статистики и специальных учетов
СССР	–	Союз Советских Социалистических Республик
КазАССР	–	Казахская Автономная Социалистическая Советская Республика
РСФСР	–	Российская Советская Федеративная Социалистическая Республика
НАН	–	Национальная академия наук
НСД	–	Негласные следственные действия
ИВС	–	Изолятор временного содержания
ОРД	–	Оперативно-розыскная деятельность
УК РК	–	Уголовный кодекс Республики Казахстан
УПК	–	Уголовно-процессуальный кодекс Республики Казахстан
ВКО	–	Восточно-Казахстанская область
ЗКО	–	Западно-Казахстанская область
СКО	–	Северно-Казахстанская область
г.	–	город
гг	–	годы
п.	–	пункт
ст.	–	статья
ч.	–	часть
и т.д.	–	и так далее
в т.ч.	–	в том числе
ЦИК	–	Центральная избирательная комиссия

## ВВЕДЕНИЕ

**Актуальность темы исследования.** Анализ действующего законодательства, специальной литературы и прокурорской практики позволяет сделать вывод, что установленный на сегодня нормами Конституции РК правовой статус прокуратуры не в полной мере отображает ее место и роль в системе органов государственной власти. Так, согласно нормам Конституции, государственная власть в РК осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную власть (ст.3).

При этом, в нормах основного закона государства вопрос о месте прокуратуры в системе государственно-правовых институтов РК остается открытым, также действующий Закон РК «О прокуратуре» не восполняет этот пробел.

В ст.83 Конституции РК лишь в самых общих чертах определен статус прокуратуры, где наряду с указанием о ее независимости приводится то, что она составляет единую централизованную систему. Однако, этого недостаточно для всестороннего и полного раскрытия роли прокуратуры в механизме функционирования государства.

Более того, необходимо отметить, что законодателем положение о прокуратуре в Конституции РК определено в разделе VII «Суды и правосудие», тогда как прокуратура структурным органом судебной системы не является, функцию правосудия не осуществляет, а по полномочиям и вовсе не укладываются в прерогативы судебной власти.

Все вышеперечисленное приводит к дискуссиям о взаимоотношениях прокуратуры с другими ветвями государственной власти.

Кроме того, в свет указанного законодательного пробела на сегодня отдельные ученые и теоретики права призывают вовсе реконструировать органы прокуратуры, как рудимента советской авторитарной системы.

Поэтому в рамках исследования рассмотрено место прокуратуры в системе органов государственной власти, основные аспекты ее взаимодействия с законодательными, исполнительными и судебными органами. Изучены основные этапы становления и развития прокуратуры РК, ее правовое положение в уголовном судопроизводстве, в сфере которой на нее возлагается особая роль по защите конституционных прав и свобод граждан. Вместе с тем, особое внимание уделено функции органов прокуратуры по осуществлению от имени государства уголовного преследования.

Основанием явилось то, что на сегодня ни Закон РК «О прокуратуре», ни действующее уголовно-процессуальное законодательство не определяет понятие и сущность указанной функции прокуратуры.

Нормы уголовно-процессуального законодательства раскрывают лишь общее понятие уголовного преследования, которое базировалось еще на модели УПК, предложенной Межпарламентской ассамблеей Содружества Независимых Государств и по сегодняшний день не подвергалось изменениям.

В связи с чем, по указанному вопросу ряд ученых и теоретиков выдвигают свои предположения, но при этом единства взглядов по ним нет.

При этом, автор не ограничился исследованием теоретического аспекта понятия и сущности уголовного преследования, осуществляемого прокурором, но также изучен другой немаловажный дискуссионный вопрос.

Как известно, прокурор, как на досудебной, так и на судебной стадии уголовного процесса помимо осуществления уголовного преследования, осуществляет и другие функции, в том числе на досудебной стадии процесса реализует функцию надзора, а на судебной стадии процесса одновременно с поддержанием государственного обвинения выступает в роли представителя государства.

В специальной правовой литературе возникли дискуссии относительно того, каким образом указанные процессуальные функции прокурора, в особенности в досудебной стадии уголовного процесса соотносятся между собой и возможно ли одновременно их добросовестно осуществлять.

Кроме того, в ходе исследования проведен анализ о развитии информационных систем в деятельности прокуратуры, поскольку они сегодня играют важную роль при сборе, анализе и обработке информации, обеспечивая тем самым оперативность и достоверность.

К тому же технические прогрессы, находят положительную оценку в обществе, поскольку одним из их предназначений является искоренение имеющихся в правоотношениях бюрократических процедур и волокиты.

Поэтому информационные системы способствуют повышению уровня доверия граждан, являющегося одним из ключевых индикаторов прокуратуры.

В целом с учетом, обобщения и анализа практической деятельности прокуратуры, в настоящем исследовании рассмотрено место прокуратуры в структуре органов государственной власти, правовое положение в уголовном судопроизводстве и степень развития информационных технологий в ее деятельности.

По результатам исследования автором сформулированы предложения по совершенствованию законодательства по организации и деятельности прокуратуры в контексте рассматриваемых вопросов.

**Степень разработанности темы.** Исследуемая тема диссертации является комплексной, в связи с этим отдельные аспекты рассматриваемых проблем в той или иной мере были объектами анализа ряда ученых.

К примеру, научные труды А.А. Доржиева, Н.И. Костенко, А.Ф. Смирнова, В.П. Рябцева и других посвящены вопросу относительно места и роли прокуратуры в механизме государства.

Среди зарубежных исследователей стоит выделить работы посвященные исследованию функций прокурора в досудебном производстве по уголовным делам А.Ф. Кони, А.В. Маклецова, Н.В. Муравьева, Н.С. Таганцева, Л.Я. Таубера, И.Я. Фойницкого.

Большой вклад в разработку концепции попроблемам правового положения прокурора в уголовной стадии процесса внесли Ю.Н. Белозерова, В.П. Божьева, А.Д. Бойкова, Е.Д. Болтошева, Н.В. и др.

При этом, вопрос относительно развития информационных систем в органах прокуратуры РК достаточно детально в правовой науке не исследовался.

В целом проблематика диссертационного исследования потребовала обращения к анализам исследования, монографиям, статей, публикациям ученых юристов и практических работников.

**Объектом исследования** выступают комплекс правоотношений, возникающие в сфере реализации функций государственной власти органами прокуратуры.

**Предметом исследования** являются конституционно-правовой статус прокуратуры РК, ее правовое положение в уголовном судопроизводстве и степень развития информационных систем в ее деятельности.

**Цель и задачи исследования.** *Целью* диссертационного исследования является рассмотрение конституционного статуса прокуратуры, ее правового положения в уголовном судопроизводстве, а также степень развития в ее деятельности информационных систем.

Для достижения этих целей определены следующие **задачи**:

- обобщить и проанализировать научные позиции о месте и роли прокуратуры в системе органов государственной власти;
- исследовать практику взаимодействия прокуратуры с органами различных ветвей власти;
- обобщить и проанализировать правовое положение прокуратуры в уголовном судопроизводстве;
- определить понятие и сущность функции прокуратуры по осуществлению от имени государства уголовного преследования;
- проанализировать информационные системы прокуратуры РК;
- разработать предложения по совершенствованию законодательства по организации и деятельности прокуратуры РК.

**Научная новизна и практическая значимость исследования** заключается в том, что диссертация представляет собой комплексное общетеоретическое исследование места и роли прокуратуры в системе органов государственной власти РК, ее правового положения в уголовном судопроизводстве и степень развития информационных технологий в ее деятельности.

Результаты анализа позволили сформулировать вывод, что прокуратура, является самостоятельным и независимым от других ветвей государственной власти государственным органом, которая подотчетна лишь президенту Республики.

При этом утверждая об автономности прокуратуры от других ветвей государственной власти, автор делает выводы о необходимости внесения



поправок в Конституцию РК по определению ее как самостоятельного органа с особым статусом в государственной системе.

Анализ правового положения прокурора в уголовном судопроизводстве, позволил оценить результативность указанной процессуальной фигуре в этой среде по защите конституционных прав и свобод граждан, в том числе в свете последних поправок в законодательство по модернизации основ правоохранительной деятельности.

В рамках рассмотрения данного вопроса, детально проанализирована функция прокуратуры по осуществлению от имени государства уголовного преследования, по результатам которого сделан вывод о необходимости расширения полномочий прокурора для полноценной ее реализации, а также о необходимости законодательного определения этой функции.

Предложения и выводы, содержащиеся в диссертации, могут быть использованы в законотворческой деятельности при совершенствовании деятельности органов прокуратуры; в практической деятельности прокуроров и лиц, осуществляющих уголовное преследование, а также в учебном процессе, по дисциплинам: «Уголовно-процессуальное право (уголовный процесс)», «Правоохранительные органы и правоохранительная деятельность в РК», «Прокурорский надзор», в ходе профессиональной переподготовки и повышении квалификации работников прокуратуры, органов досудебного расследования, при подготовке научных и учебно-методических работ по исследуемой тематике.

**Теоретическое значение проведенного исследования** состоит в том, что сформулированные в ней выводы о месте и роли прокуратуры в системе органов государственной власти, существующих проблемах правового регулирования ее деятельности в отдельных отраслях надзора, а также факторах, влияющих на дальнейшее развитие, вносят вклад в развитие правовой науки.

Кроме того, они могут служить основой для конструктивного научного обсуждения и дальнейших исследований.

**Нормативной основой исследования** являются Конституция РК, уголовно-процессуальное законодательство РК, Законы РК, в том числе «О прокуратуре», «Об оперативно-розыскной деятельности», а также приказы Генерального Прокурора РК и иные ведомственные нормативно-правовые акты.

**Теоретическую основу исследования** составили научные труды и публикации отечественных и зарубежных ученых по проблемам заявленного исследования, материалы правоприменительной деятельности Генеральной прокуратуры РК, нормативная-правовая база РК.

**Методология и методы диссертационного исследования.** Исследование основано на комплексном подходе, который заключается в интеграции знаний отечественной и зарубежной науки по построению прокуратуры в системе

органов государственной власти, ее правовому положению в уголовном судопроизводстве, а также в области развития инновационных технологий.

При подготовке диссертации использованы различные методы научного исследования, включая исторический метод, сравнительно-правовой, на основе которого проведен анализ законодательства различных стран, системный, на основе которого изучены надзорные и иные акты прокуратуры, характеризующих различные аспекты их функциональной деятельности, материалы надзорных проверок и уголовных дел.

Автор опирался на труды широкого круга ученых, изучавших проблемы по рассматриваемым вопросам.

При подготовке диссертации использован отечественный и зарубежный материал. Также, значение придавалось статистическим данным о деятельности прокуратуры в сфере уголовного судопроизводства.

**Положения и выводы, выносимые на защиту:**

1) помещение нормы о прокуратуре в раздел VII «Суды и правосудие» Конституции РК не соответствует государственному предназначению и месту прокуратуры в системе органов государственной власти.

Представляется необходимым выделение в Конституции норм о прокуратуре в самостоятельный раздел. В качестве менее удачной альтернативы раздел VII Конституции назвать «Суды и правосудие. Прокуратура».

2) нормы Конституции РК, Закона РК «О прокуратуре» и уголовно-процессуального законодательства не определяют понятие и сущность, а также пределы уголовного преследования, осуществляемого прокурором, что в теории и в практической деятельности вызывает ряд вопросов.

В связи с этим, считаем необходимым законодательного определения данной уголовно-процессуальной функции.

Также, считаем необходимым реконструировать общее понятие «уголовного преследования», поскольку оно еще базируется на модели УПК, предложенной Межпарламентской ассамблеей Содружества Независимых Государств и не подвергалось изменениям;

Кроме того, ввести в уголовно-процессуальный закон понятие «начала уголовного преследования» для того, чтобы закрепить процессуальные пределы уголовного преследования.

3) учитывая, что по Конституции РК лишь прокурор от имени государства осуществляет уголовное преследование, считаем необходимым, расширить его полномочия в уголовном судопроизводстве.

В частности, наделить его полномочиями по принятию ключевых решений по уголовным делам, за исключением дел об уголовных проступках. А именно:

- вынесение постановления о квалификации деяния подозреваемого, исключительно прокурором, поскольку эта стадия является основной формой уголовного преследования;

- дачасанкции на задержание лица в порядке ст.128 УПК РК, за исключением случаев, когда это лицо было задержано не месте совершения преступления;

- проводить следственные действия, находясь в составе следственной группы (производить осмотр места происшествия, следственный эксперимент, допрос свидетелей и т.д.), а также при необходимости участвовать в любом следственном действии по поднадзору ему уголовному делу;

- вернуть ему полномочия по утверждению протокола по делам об уголовных проступках, а также по согласованию применения мер процессуального принуждения, производства обыска, выемки и иных процессуальных действий.

**Апробация результатов исследования.** Положения исследования магистерской диссертации отражены в опубликованных автором научных статьях:

- «Место прокуратуры в системе органов государственной власти Республики Казахстан», в международном научном журнале «Наука и жизнь Казахстана» (г. Алматы, апрель 2019 год);

- «Понятие и сущность уголовного преследования, осуществляемого прокурором и соотношение ее с функцией надзора» в сборнике материалов Международной научно-практической конференции «Развитие современной юридической науки: теория и практика» Академии правоохранительных органов при Генеральной прокуратуре РК (г. Нур-Султан, май 2019 год);

- «Сравнительный анализ цифровизации органов прокуратуры Российской Федерации и Республики Казахстан», в международном научном журнале «Наука и жизнь Казахстана» (Алматы, май 2019 год);

**Структура и объем магистерской диссертации** обусловлены кругом исследуемых проблем, соответствует целям и задачам проведенного исследования, определены уровнем научной разработанности проблемы. Диссертация включает перечень обозначений и сокращений, состоит из введения, трех основных разделов, включающих десять подразделов, заключения, списка использованных источников

# **1. ИСТОРИЧЕСКИЙ АСПЕКТ СТАНОВЛЕНИЯ, РАЗВИТИЯ И ПРЕОБРАЗОВАНИЯ ПРОКУРАТУРЫ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН**

## **1.1 Становление и основные этапы развития и преобразования прокуратуры Республики Казахстан**

Как известно, становление и первоначальное развитие прокуратуры Казахстана основано на развитии этого государственно-правового института в России. В целом же, в истории становления, развития и преобразования прокуратуры Казахстана можно отметить восемь важных этапов, в каждом из которых ее функции и полномочия формировались на основе государственного устройства и других факторов.

Первоначальное предназначение Российской прокуратуры был надзор за центральными органами исполнительной власти. Прокуратура согласно Указа Петра I от 12 января 1722 года находилась в составе Сената.

Согласно Указа от 27 апреля 1722 года Генерала-прокурора, находившегося в составе Сената, возлагалось «накрепко смотреть, чтоб в сенате не на столе только дела вершились, но самим действием по указам исполнялись».

Так, при выявлении нарушения законов со стороны сената генерал-прокурор был обязан предложить ему устранить их, а в случае неповиновения «протестовать и остановить дело».

Протест прокурора приостанавливал исполнение постановления или действия, в котором он усмотрел нарушение [1, с.9].

В тоже время, в 1917 году после революции и смены общественно-политического строя в России, без правового анализа и достаточных аргументов были упразднены ряд государственных органов, в том числе и прокуратура.

При этом, буквально через 5 лет, то есть в 1922 году, в период реформ и массовых беззаконий в РСФСР и в других республиках встал вопрос о возобновлении деятельности прокуратуры, поскольку на тот период нужен был компетентный государственный орган, который бы обеспечивал соблюдение законов и директив центра местными органами.

Следует отметить, что правоохранительные и иные органы в качестве претендентов на выполнение отмеченной функции не рассматривались в связи с тем, что они находились в подчинении местных органов.

По результатам рассмотрения этого вопроса 28 мая 1922 года было принято решение об учреждении Государственной прокуратуры [2, с.424, 440, 241].

В Казахстане государственная прокуратура была учреждена 13 июля 1922 года Постановлением 3-й сессии Казахского Центрального Исполнительного комитета 2-го созыва, утвердившей «Положение о прокурорском надзоре».

Прокуратура в Казахстане в первую очередь была учреждена «для обеспечения надзора за соблюдением законов и в интересах правильной постановки борьбы с преступностью».

Следует отметить, что этой цели придерживались и другие прокуратуры союзных республик РСФСР.

На основании вышеуказанного Положения на прокуратуру было возложено от имени государства опротестовывать нарушающих закон постановления, а также осуществлять надзор за законностью действий всех органов власти, хозяйственных учреждений, а также частных лиц путем возбуждения уголовного преследования против виновных.

Также, на прокуратуру возлагалось наблюдение за деятельностью органов дознания и следствия в области раскрытия преступлений и за деятельностью Госполитуправления КССР, «за правильностью» содержания заключенных под стражей.

Кроме того, на прокуратуру возлагалось поддерживать государственное обвинение в суде [3, с.10].

По республиканским и союзным законам 20-30-х годов, прокуратуры союзных республик в качестве прокуроров республик возглавляли наркомы юстиции или их заместители, которые в свою очередь были подотчетны и подведомственны верховным (законодательным) органам своих республик [4, ст.203].

Таким образом, отмеченный выше период можно расценивать как историческое становление и начальное развитие прокуратуры Казахстана.

Второй этап развития и укрепления прокуратуры Казахстана проходил в период с 1933 года по 1977 год.

Так, в 1933 году при Народном комиссариате юстиции было образовано управление прокуратуры, ставшее относительно самостоятельным, то есть функции прокурора и Народного комиссара юстиции были разделены.

Однако, в центре все же имелась «двойная» подотчетность прокуратуры, поскольку по Положению о прокуратуре Союза ССР, утвержденному Центральным исполнительным комитетом и Советом народных комиссаров, прокурор СССР назначался Центральным исполнительным комитетом СССР, а его заместитель - Президиумом Центрального исполнительного комитета.

Также, этим положением определялось, что «Прокурор Союза ССР ответственен перед Советом народных комиссаров Союза ССР, Центральным исполнительным комитетом Союза ССР и его Президиумом».

Ответственность Генерального прокурора СССР перед правительством страны упразднена лишь нормами Конституции ССР, принятой в 1936 году, где одновременно эти полномочия по назначению Генерального прокурора СССР переданы Верховному Совету СССР.

Более того, нормы этой Конституции определили Казахстан как суверенную союзную республику, то есть закрепили факт образования Казахской ССР в составе Советского Союза.

Согласно указанного документа 20 марта 1937 года в Казахстане была принята своя Конституция, и на основании ее норм прокуратура Казахстана 11 ноября 1937 года полностью отделилась от Народного комиссариата юстиции и

стала функционировать как независимый государственный орган с непосредственным подчинением лишь прокурору СССР.

Следует отметить, что подобное положение о деятельности прокуратуры в советский период находило свое отражение и в Конституциях других республик Союза ССР.

На тот период на прокуратуру возлагалось осуществление надзора за законностью действий государственных учреждений, общественных и частных организаций, а также частных лиц, наблюдение за деятельностью следственных органов, органов дознания и т.д.

Однако, в силу того, что в этом же периоде начались массовые политические репрессии, прокуратура должным образом не могла осуществлять возложенные на нее обязанности.

К примеру, только в 1937 году из прокуратуры без достаточных оснований было уволено свыше 40 работников, при этом некоторые из них были подвергнуты аресту по обвинению в оказании помощи и в защите контрреволюционных националистических групп.

В годы же Великой Отечественной войны прокурорско-следственные кадры привлекались в дело защиты Отечества.

Таким образом, в годы Великой Отечественной войны из 885 работников прокуратуры 411 человек были призваны в ряды Вооруженных Сил и ушли на фронт, многие из которых так и не вернулись, тем самым героически отдав свою жизнь за независимость государства.

После окончания Великой Отечественной войны кадровые работники прокуратуры были задействованы в восстановлении народного хозяйства, бдительно охраняли государственную и общественную собственность, последовательно боролись с нарушением общественного порядка и тем самым обеспечивали государственную и трудовую дисциплину.

Третий этап развития и укрепления прокуратуры Казахстана можно включить период, начиная с 1977 года по 1991 год.

Так, 7 октября 1977 года принята Конституция СССР, на основании которой 20 апреля 1978 года была принята уже Конституция Казахской ССР, где прокуратуре была посвящена отдельная Глава 19, в которой по существу и дословно, с поправкой на республику, воспроизводились нормы Конституции СССР (ст.ст.164-168).

Нормы Конституции КазССР определили, что «высший надзор за точным и единообразным исполнением законов всеми министерствами, государственными комитетами и ведомствами, предприятиями, учреждениями и организациями, исполнительными и распорядительными органами местных Советов народных депутатов, колхозами, кооперативными и иными общественными организациями, должностными лицами, а также гражданами на территории Казахской ССР осуществляет Генеральный прокурор СССР и подчиненные ему Прокуроры Казахской ССР и нижестоящие прокуроры».

В силу ст.166-6 Конституции СССР (1977г.) и ст.165 Конституции Казахской ССР (1978 г.), прокурор республики, прокуроры входящих в ее состав областей назначались Генеральным прокурором СССР.

Районные и городские прокуроры, хотя и назначались прокурором республики, но это назначение требовало обязательного утверждения Генеральным прокурором СССР. Срок полномочий прокурора республики и всех нижестоящих прокуроров составлял пять лет.

Также, нормы этих Конституций (СССР г. и Казахстана) определили, что прокурору в своей деятельности подчиняются только Генеральному прокурору СССР и независимы от местных органов (ст.167 Конституции Казахской ССР и ст.168 Конституции СССР).

Таким образом, в период нахождения Казахстана в составе Союза СССР на непосредственное формирование прокуратуры Казахстана, как государственно-правового института оказывали влияние политические и государственные доктрины советского государства.

Четвертый этап развития и преобразования прокуратуры Казахстана включает в себя период, начиная с 1991 года по 1993 год, который непосредственно связан с распадом Союза ССР.

На основании постановления Верховного Совета РК от 17 января 1992 года был введен в действие Закон «О прокуратуре РК», согласно которому прокуратура стала органом высшего надзора за исполнением законов, подотчетным Верховному Совету.

В целом, данный закон усовершенствовал правозащитную деятельность прокуратуры.

Между тем, в этом же периоде отдельная группа политических деятелей и теоретиков права стала выражать позицию относительно необходимости прекращения деятельности прокуратуры, приравнивая ее к рудименту и пережитку тоталитарного режима.

В обосновании этой позиции утверждалось что в условиях формирования правового демократического государства и разделения власти на три ветви не оставляет место для прокуратуры, которая, по их мнению, наделена чрезмерно властными полномочиями.

При этом, приводился опыт зарубежных стран, где в некоторых из них в государственно-правовой системе либо прокуратура отсутствовала, либо находилась в составе органов исполнительной власти и не осуществляла функции общего надзора.

Другие же политические деятели и правоведы, принимая позицию о сохранении прокуратуры в государственно-правовом механизме, утверждали об отсутствии необходимости закрепления ее правового статуса в Конституции.

Вопрос о дальнейшей судьбе прокуратуры дискутировался не только в Казахстане, но и в других бывших союзных республиках ССР, каждая из которых при определении места прокуратуры в системе органов

государственной власти и выполняемой роли исходила из своего государственного устройства, приоритетов и других факторов.

В Казахстане, несмотря на различные дискуссии все же было принято решение о признании прокуратуры как самостоятельного и независимого государственного органа с конституционным правовым статусом.

Законодательно эта норма закрепились в разделе 17 Конституции от 28 января 1993 года, которая содержала в себе 3 статьи о деятельности прокуратуры, в которых отмечалось, что надзор за точным и единообразным исполнением законов на территории РК осуществляется прокуратурой РК в пределах ее компетенции[5].

Органы прокуратуры осуществляют уголовное преследование, участвуют в судебном процессе, а также осуществляют свои полномочия независимо от других государственных органов, должностных лиц и подчиняются только закону. Органы прокуратуры были признаны единой централизованной системой во главе с Генеральным прокурором.

Пятый этап развития и преобразования прокуратуры Казахстана включает в себя период, начиная с 1993 года по 1995 год.

Так, в период разработки проекта новой Конституции стали вновь выдвигаться идеи о включении прокуратуры в состав Министерства юстиции и изъятии из Конституции специальной главы о её деятельности.

На основании сложившихся спорных мнений Главой государства 12 февраля 1994 года была утверждена Государственная программа правовой реформы в РК, в которой в качестве основных принципов определялось реформирование прокуратуры.

Результаты деятельности, в рамках принятой программы легли в основу Конституции, принятой на республиканском референдуме 30 августа 1995 года и Указа Президента РК от 21 декабря 1995 года, имеющим силу Закона «О прокуратуре РК»[6,7].

В ст.83 Конституции РК от 30 августа 1995 года были провозглашены основные положения о прокуратуре, в тоже время эта статья была помещена в раздел VII «Суды и правосудие»[6].

В целом данная Конституция определила «прокуратуру как независимый государственный орган с единой централизованной системой, которая от имени государства призвана осуществлять высший надзор: за точным и единообразным применением законов республики, Указов Президента Республики Казахстан и иных нормативных правовых актов; за законностью оперативно-розыскной деятельности, дознания и следствия, административного и исполнительного производства, принимать меры по выявлению и устранению нарушений законности; представлять интересы государства в суде; осуществлять уголовное преследование» [7].

Необходимо отметить, что нормы Конституции РК от 1995 года впервые прокуратуре предоставили право опротестовывать законы и иные нормативные правовые акты, которые противоречат Конституции и законам РК.



Также, нормы новой редакции Конституции наименование прокурорского надзора определили как «высший надзор», несмотря на то, что имелись противники этому, которые в свое время добились исключения этого термина из норм Конституции от 1993 года, тем самым осуществляемый прокуратурой надзор терминологически был приравнен к деятельности надзирающих и контролирующих органов исполнительной власти [7,8].

Устранения этой ошибки, отнесение к компетенции прокуратуры одной из важнейших форм конституционного надзора позволило более точно и четко определить роль прокуратуры и ее место в структуре государственных органов.

В целом же, все эти конституционные положения дистанцировали прокуратуру от органов законодательной, исполнительной и судебной власти и создали необходимые гарантии ее деятельности по обеспечению законности и правопорядка в стране.

Шестой этап развития и преобразования прокуратуры Казахстана включает в себя период, начиная с 1995 года по 2002 год.

Этот период отмечается тем, что в 2002 году принят Закон РК «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты РК по вопросам прокурорского надзора» [9].

Этот закон в целом определял необходимость дальнейшего повышения законности и защиты прав граждан.

Значимое внимание было уделено усилению полномочий прокурора в надзорной деятельности.

В частности, данный закон определил о необходимости неукоснительного исполнения действий и требований прокурора при осуществлении им своих должностных полномочий, для чего был выработан соответствующий механизм с ужесточением ответственности должностных лиц и граждан.

Надо отметить, что указанный закон был разработан во исполнение Указа Президента РК от 22 января 2001 года «О мерах по совершенствованию правоохранительной деятельности в РК» [10].

Ссовершенствованием законодательства прокуратура фактически стала тем государственным органом, при помощи которого Президент Республики, как гарант Конституции РК, прав и свобод человека и гражданина осуществлял часть возложенных на него обязанностей.

Именно это место в системе разделения властей стала занимать прокуратура Республики, и даже не столько в системе разделения властей, сколько в механизме сдержек и противовесов между ветвями власти.

Седьмой этап развития и преобразования прокуратуры Казахстана включает в себя период, начиная с 2007 года по 2017 год.

Этот период отмечается тем, что 21 мая 2007 года принят Закон РК «О внесении изменений и дополнений в Конституцию РК» [11].

Одним из ключевых моментов данного Закона для деятельности прокуратуры является то, что из Конституции РК была исключена ст.84, которая ограничивала прокуратуру в части ведения предварительного

расследования преступлений, а также была ликвидирована внутренняя противоречивость норм республиканской Конституции.

В частности, норма п.1 ст.83 Конституции 1995 года на прокуратуру возлагала осуществление уголовного преследования, при этом норма п.1 ст.84 этой же Конституции, предопределяла, что осуществление дознания и предварительного расследования возлагается лишь на специальные государственные органы.

Также, Закон внес изменения в уголовно-процессуальный механизм применения меры пресечения в виде ареста.

В частности, полномочия по санкционированию меры пресечения в виде ареста перешло в прерогативу суда, при этом, за прокурором оставлено полномочие по возбуждению перед судом ходатайства о выдаче санкции на арест.

Иначе, наверное, быть не могло, так как высший надзор за законностью предварительного расследования преступления является исключительной прерогативой прокуратуры.

Восьмой этап развития и преобразования прокуратуры Казахстана включает в себя период, начиная с 2007 года по 2018 год.

Этот период отмечается тем, что 10 марта 2017 года принят Закон РК «О внесении изменений и дополнений в Конституцию РК», который определил статус, компетенцию, организацию и порядок деятельности прокуратуры РК [12].

На основании этих поправок в Конституции 30 июня 2017 года был принят новый Закон РК «О прокуратуре».

В соответствии со ст.1 данного Закона «на прокуратуру возложено от имени государства в установленных законом пределах и формах осуществление высшего надзора за соблюдением законности на территории РК, представление интересов государства в суде и от имени государства осуществление уголовного преследования» [13].

Также, законом РК «О прокуратуре» от 30 июня 2017 года определены пределы и формы высшего надзора, установлены границы высшего надзора за соблюдением законности в деятельности государственных органов и иных организациях.

Сокращен перечень оснований для назначения прокурорами проверок и обращения прокуроров с иском в суд. Определены формы надзора: проверка, анализ, оценка правовых актов, в том числе вступивших в законную силу.

Из актов прокурорского надзора исключены: «предписание» и «предостережение».

К тому же, в отмеченный период времени существенно пересмотрены полномочия прокурора в сфере надзора за законностью досудебного расследования, с принятием УПК РК от 4 июля 2014 года и Закона РК от 21 декабря 2017 года по вопросам модернизации процессуальных основ правоохранительной деятельности [14,15].

Так, новый УПК РК, помимо иных новшеств, ввел в уголовный процесс институт следственного судьи, осуществляющий оперативный судебный контроль в ходе досудебного производства, институт процессуального прокурора и т.д.[14].

Законом же РКпо вопросам модернизации процессуальных основ правоохранительной деятельности в целях укрепления защиты прав человека в уголовном процессе и повышения состязательности сторон расширены полномочия судебного контроля [15].

Этим самым, от прокуратуры судам переданы полномочия по санкционированию проведения негласных следственных действий, продление сроков их проведения и уведомления лица об этом следственном действии.

Также, от прокуратуры суду переданы функции по санкционированию производства обыска и выемки, применения залога, принудительного освидетельствования и получения образцов.

Таким образом, отмечая 8основных этапов развития и преобразования прокуратуры РК, можно сделать вывод, что она пока еще остается по существу значимым государственным органом в борьбе с многочисленными нарушениями законности, коррупцией, с повальным игнорированием государственной бюрократией декларированных Конституцией прав граждан.

## **1.2 Сущность, предмет и задачи прокурорского надзора в Республике Казахстан**

На сегодня прокуратура представляет собой единую централизованную систему органов, имеющая конституционный правовой статус, что позволяет ей обеспечивать верховенство закона и укрепления государственности.

Прокурорский надзор является одним из стратегических направлений внутренней государственной деятельности, поскольку содержание основной функции прокуратуры заключается именно в обеспечении законности и правопорядка в стране.

Таким образом, прокурорским надзором обеспечивается законность и устойчивостьдеятельности правового государства, что в целом определяет важность правильного понимания его сущности и содержания.

Толковый словарь русского языка Ожегова С.И. и Шведовой Н.Ю., термин «сущность» в философском понимании определяет, как «внутреннее содержание предмета, обнаруживающееся во внешних формах его существования» [16, с.782].

В специальной правовой науке, вопрос «сущности прокурорского надзора является ключевым понятием и предметом активного обсуждения» [17, с. 183–189].

Наиболее точно сущность прокурорского надзора на наш взгляд раскрывается через следующие понятия:

- 1) предмет прокурорского надзора;

- 2) объект прокурорского надзора;
- 3) цели и задачи прокурорского надзора;
- 4) основные направления прокурорского надзора.

При этом отметим, что в теории вопрос о соотношении предмета и объекта прокурорского надзора является достаточно дискуссионным.

Так, специальная правовая литература, к объектам прокурорского надзора относит государственные и негосударственные организации, а также и их должностных лиц.

Предмет же отождествляют с объектом через его действия и решения, а также правомерность их деятельности и поведения.

В целом такое понимание позволяет согласиться с бытующим мнением, в соответствии с которым «общий предмет надзора складывается из трех элементов:

- 1) соблюдение Конституции и Законов РК;
- 2) соответствие Конституции, законам и актам Президента РК издаваемых поднадзорными органами и их должностными лицами нормативных правовых актов.
- 3) соблюдение прав и свобод человека и гражданина».

Однако в зависимости от вида надзорной деятельности прокурора, в определенной сфере правоотношений, предмет прокурорского надзора конкретизируется, что определяется разграничением функции прокурорского надзора на отрасли.

Наука, отмечая отдельные отрасли, акцентирует внимание «на специализированном характере деятельности органов прокуратуры в рамках единого прокурорского надзора, имеющая свои цели и задачи, предмет, объект и правовые средства».

И одним из главных критериев разделения надзорной функции на отрасли является предмет надзора.

Одни предмет надзора определяют как «общественные отношения, возникающие между органами прокуратуры и субъектами общественных отношений в сфере соблюдения и исполнения законов» [18, с. 13].

Другие, предмет надзора определяют «через сферу общественных отношений, на регулирование которой направлена прокурорская деятельность» [19, с. 15].

Третьи и вовсе «под предметом надзора понимают реализацию определенной группы законов, регулирующие непосредственно производные сферы общественных отношений, соответствующими группами органов» [20, с. 12].

Но отдавая должное этим мнениям, при решении этого вопроса необходимо исходить из норм действующего законодательства.

Так, в соответствии ч.1 ст.6 Закона РК «О прокуратуре» в качестве предмета надзора определено «осуществление надзора за законностью актов, действий (бездействия) государственных, местных представительных и

исполнительных органов, органов местного самоуправления и их должностных лиц, а в исключительных случаях, иных организаций независимо от формы собственности» [13].

При этом, отметим, что предмет надзора во всех сферах прокурорского надзора уникален.

К примеру, в соответствии с ч.1, ст.15 Закона РК «О прокуратуре» «при осуществлении надзора за законностью исполнения наказаний и применения иных мер государственного принуждения прокурор в порядке, установленном законодательством, осуществляет проверку» [13]:

1. Законности задержания, содержания под стражей лиц в учреждениях уголовно-исполнительной системы, специальных учреждениях и на гауптвахтах.

Это задача осуществляется прокуратурой посредством проверки законности содержания лиц в учреждения уголовно-исполнительной системы, специальных учреждениях и др. (протокол задержания, постановление судьи о применении меры пресечения в виде содержания под стражей и т.д.)

2. Соблюдения прав задержанных, лиц, содержащихся под стражей и отбывающих уголовное наказание, условий их содержания, а также выполнения указанными лицами возложенных на них законом обязанностей.

Подозреваемый, обвиняемый, подсудимый и осужденный наделяются комплексом прав и обязанностей, которые закреплены в уголовно-процессуальном, уголовно-исполнительном кодексах и иных ведомственных нормативных правовых актах.

В рамках соблюдения прав указанных лиц проверяются и порядок и условия их содержания, которые установлены законодательством РК (медико-санитарного обеспечения лиц, материально-бытового, требования о раздельном содержании различных категорий лиц и т.д.).

3. Законности исполнения наказания, не связанного с лишением свободы [13].

К лицам, совершившим общественно-опасное деяние, за которое Уголовным кодексом предусмотрено наказание, с учетом определенных обстоятельств, могут быть применено наказание не связанное с лишением свободы, с установлением определенных прав и ограничений (осуществлять трудовую деятельность и т.д.).

В рамках соблюдения прав указанных лиц проверяется соблюдение представленных им прав.

Указанные виды проверок прокуратуры условно можно именовать как предмет надзора за законностью исполнения наказаний и применения иных мер государственного принуждения:

При этом, считаем, что предмет прокурорского надзора в ст.15 Закона РК «О прокуратуре» сформулирован недостаточно полно, так как прокуроры проверяют и соответствие законодательству РК приказов, распоряжений,

постановлений администрации пенитенциарных и других поднадзорных органов и учреждений[13].

В этой связи, выявление соответствия закону правовых актов, издаваемых должностными лицами поднадзорных органов также можно рассматривать в качестве элемента предмета данной отрасли надзора.

Таким образом, несмотря на множество различных определений о предмете прокурорского надзора, соответствующие нормы его правового регулирования, важно правильно понимать его содержание, поскольку именно предмет надзора имеет решающее значение, как с теоретической, так и с практической точки зрения, для определения сущности прокурорского надзора.

Также, в каждой отрасли прокурорского надзора наряду с предметом имеется и объект надзора.

В связи с чем, в специальной правовой литературе возник спор о том, что все-таки, входит в объект надзора – деятельность или ее субъекты.

При рассуждении указанного вопроса можно согласиться с мнением О.В. Воронина, по утверждению которого, «объекты прокурорского надзора, исходя, прежде всего, из норм закона, можно определить как совокупность органов и должностных лиц, установленных законом, за деятельностью которых осуществляется прокурорский надзор» [21, с. 184].

Объекты прокурорского надзора понятие конкретное и определяются спецификой правоотношений, в которых они и функционируют.

Так, наименование объектов прокурорского надзора в сфере оперативно-розыскной деятельности находят свое закрепление в Законе РК «Об оперативно-розыскной деятельности» [22].

В частности, п.1 ст.6 данного Закона определяет государственные органы, которые уполномочены осуществлять оперативно-розыскную деятельность, к которым отнесены:

- 1) органы внутренних дел;
- 2) органы национальной безопасности;
- 3) уполномоченный орган в сфере внешней разведки;
- 4) органы военной разведки Министерства обороны;
- 5) антикоррупционная служба;
- 6) служба государственной охраны;
- 7) служба экономических расследований[22].

Другим неоднозначным элементом сущности прокурорского надзора являются цели прокурорского надзора.

С философской точки зрения «цель представляет собой предвосхищение в сознании результата, на достижении которого направлены действия» [23, с.452].

На наш взгляд при определении целей прокурорского надзора необходимо исходить из задач прокуратуры (ст.4 Закона РК «О прокуратуре»)[13]:

-защита и восстановление прав и свобод человека и гражданина, законных интересов юридических лиц, общества и государства;

-выявление и устранение нарушений законности, причин и условий, им способствующих, а также их последствий;

-координацию деятельности правоохранительных и иных государственных органов по обеспечению законности, правопорядка и борьбы с преступностью[13].

Таким образом, цели прокурорского надзора достигаются посредством решения поставленных задач.

По мнению В.Г. Бессарабова, прокуратура в своей деятельности «обеспечивает своевременное выявление нарушений закона, своевременное устранение нарушений закона и их предупреждение» [24, с. 7].

Мы согласны с предложенной автором классификацией, поскольку она определяет, в свою очередь, классификацию полномочий прокурора при реализации той или иной отрасли надзора.

Следовательно, на решение задач прокурорского надзора направлены полномочия устанавливающие правонарушения, полномочия пресекающие нарушения закона и полномочия, предупреждающие правонарушения, которые имеют свое содержание, особенности методики по реализации в зависимости от отрасли надзора, и правоотношений в рамках которой она реализуется.

Также, необходимо обратить внимание и на то, что субъекты, осуществляющие данные полномочия так же обладают своей спецификой.

Например, надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина реализуется как территориальными прокурорами, так и военными прокурорами и прокурорами специализированных прокуратур.

Надзор в сфере военной службы является приоритетом военных прокуратур.

Такая специализация субъектов позволяет обеспечивать качественный надзор по узким вопросам в отдельных правоотношениях.

На наш взгляд, представляется возможным рассматривать в качестве элемента сущности непосредственно и полномочия прокурора.

Это утверждение объясняется тем, что задачи, являющиеся одним из компонентов сущности, требуют наличие «инструментов» для их решения, в связи с чем, в качестве таковых предлагается использовать именно прокурорские полномочия.

Надо отметить, что полномочия прокурора, реализуемые посредством установленных законодательством действий, в научной и методической литературе именуется как «правовые средства прокурорского надзора».

В свою очередь, эти правовые средства прокурорского надзора классифицируются по различным основаниям, в том числе: по цели, форме и характеру.

По цели правовые средства можно квалифицировать следующим образом:

1) выявляющие полномочия – способствуют установлению фактических данных о событии правонарушения, о способе, времени его совершения, виновных лицах, о вредных последствиях и причинах правонарушения.

К примеру, истребование для проверки соответствия Конституции, законам и актам Президента РК актов и решений Правительства, и иных государственных органов, и их должностных лиц, а также иных организаций.

Организация проверки по обращениям физических и юридических лиц, государственных органов, а также по публикациям в средствах массовой информации и другим сведениям, требующим незамедлительного принятия решения;

2) пресекающие полномочия – те, которые направлены на пресечение правонарушений, восстановление законности, ликвидации вредных последствий, привлечение виновных к ответственности (ярким выражением данной группы полномочий является вынесение актов прокурорского реагирования).

К примеру, внесение представлений, принесение протестов, ходатайств и т.д.;

3) предупреждающие полномочия – те, которые направлены на создание условий, обеспечивающих профилактику нарушений закона, и так же реализуются путем применения актов прокурорского реагирования.

К примеру, возбуждения дела об административном правонарушении, либо дисциплинарного производства, инициирования вопроса о привлечении к уголовной ответственности, путем регистрации материалов проверок в ЕРДР и т.д.;

По форме «правовые средства прокурорского надзора» делятся на предусмотренные законодательством: действия и акты.

К примеру, действия прокурора в уголовном судопроизводстве обличаются в процессуальную форму по поддержанию государственного обвинения в суде, по гражданскому же судопроизводству в представлении интересов государства в суде, предъявлении и поддержании иска и т.д.

При осуществлении надзора за законностью деятельности правоохранительных органов в сфере исполнения уголовных наказаний и применения иных мер государственного принуждения, применяются как требующие письменного оформления действия, так и правовые акты.

Необходимо отметить, что в соответствии со ст.23 Закона РК «О прокуратуре» система правовых актов прокуратуры подразделяется на три категории[13]:

1) акты прокурорского реагирования: заявление, ходатайство, обращение, разъяснение закона;

2) акты прокурорского надзора: санкция, протест, представление, указание, постановление;



3) акты регулирующие вопросы организации и деятельности прокуратуры: распоряжения, инструкции, приказы, положения, регламенты и другие [13].

По характеру «правовые средства прокурорского надзора» делятся на три вида: обязывающие, приостанавливающие и распорядительные.

Правовые средства «обязывающего характера» применяются во всех отраслях прокурорского надзора.

К ним, например, относятся: требование о проведении проверки, экспертизы и ревизии, выделение специалистов и т.д;

К правовым средствам «приостанавливающего характера» относятся: приостановление в порядке надзора решений и постановлений судов, органов досудебного расследования и иных государственных органов.

К примеру, согласно ч.1 ст.28 Закона РК «О прокуратуре» прокурор в числе прочих выносит постановление о приостановлении действия правового акта [13].

В ч.7 ст.24 этого же Закона в числе прочего предусмотрено, что «приостановление исполнения вступивших в законную силу судебных актов определяются уголовно-процессуальным, гражданским процессуальным законодательством из законодательством об административных правонарушениях» [13].

К правовым средствам «распорядительного характера» относятся: письменные указания прокурора в рамках досудебного расследования и оперативно-розыскной деятельности.

Таким образом, каждой из отраслей прокурорского надзора присущи полномочия прокурора, определяемые спецификой правоотношений, в которых они реализуются.

Здесь интересно также отметить следующую классификацию полномочий прокурора:

- а) общие (те, которые реализуются во всех отраслях надзора);
- б) специальные (те, которые осуществляются в конкретных направлениях прокурорской деятельности);
- в) процессуальные (те, которые регламентированы процессуальным законодательством в ходе надзорной деятельности).

Вышеуказанное позволяет утверждать, что полномочия прокурора являются полноправным элементом многогранного понятия сущности прокурорского надзора и отражают взаимодействия ее элементов как в теории, так и на практике, подчеркивая комплексность рассматриваемых понятий.

Таким образом, сущность прокурорского надзора как вида государственной деятельности, состоит в реализации от имени государства надзора за соблюдением законности на территории РК, посредством реализации полномочий, обеспечивающих предупреждение, выявление, пресечение правонарушений и привлечение виновных к ответственности.

При этом, надо отметить, что само понятие «прокурорский надзор» тесно взаимосвязано с одним из основополагающих конституционных принципов – «законность».

В частности подчинённость верховных органов государственной власти законам или судебным решениям является специфическим признаком конституционных политических систем.

Принцип же соблюдения предписаний права всеми его субъектами, в том числе, обладающими государственной властью, лицами или органами, называется «законностью» и «верховенством права».

Законность – это точное соблюдение законов всеми государственными органами, должностными лицами и гражданами в целях охраны прав и законных интересов граждан и человека, государственного строя, общественного порядка.

Надо отметить, что рассматриваемый принцип закреплён в ряде статей Конституции РК [7].

В частности, в соответствии со статьей 78 Конституции «не подлежат применению законы и другие нормативные акты, ущемляющие закрепленные Конституцией права и свободы человека и гражданина» [7].

Статья же 83 Конституции РК определяет, что прокуратура осуществляет надзорную деятельность за соблюдением законности всеми участниками правоотношений [7].

Отмеченные и иные нормы Конституции РК в определенной степени содержат идею о незыблемости законов, действующих на территории РК, об обязательном соблюдении законных предписаний всеми участниками правоотношений [6].

Таким образом, в организации единой законности прокурорскому надзору отведено особое место, поскольку исполнение закона обеспечивается надзором, как за его исполнением, так и наказанием за неисполнение.

Кроме того, законность это особый вид взаимоотношений между государством и личностью, которые выражаются в строгом соблюдении всеми государственными органами и должностными лицами законов и иных нормативных правовых актов, обеспечивающих неприкосновенность личности и полную гарантированность осуществления ею своих прав и свобод.

Непосредственные задачи же прокурорского надзора, предусмотренные Конституцией и иными нормативными правовыми актами, как раз и сводятся в гарантии этого фундаментального и основополагающего конституционного принципа государства.

Законность, как уже отмечалось, это юридическая основа правовой государственности, определяющее предпосылки, режим и цель надзорной деятельности прокуратуры.

Кроме того, на сегодня прокурорский надзор можно расценивать, как самостоятельную отрасль права, которое отвечает всем необходимым требованиям, ввиду того, что имеет предмет и метод правового регулирования.

Нормы прокурорского надзора определяют права и обязанности прокуроров.

Раскрывая понятие предмета курса «Прокурорский надзор» как учебной юридической дисциплины, необходимо обратить внимание, что в нем изучаются правовые нормы, определяющие задачи и функции прокуратуры, принципы осуществления надзора, полномочия прокуроров и правовые формы их осуществления в различных сферах деятельности [25, с.19].

### **1.3 Система, структура, принципы организации и деятельности прокуратуры Республики Казахстан**

В соответствии со ст.35 Закона РК «О прокуратуре» единую систему органов прокуратуры РК образуют:

- Генеральная прокуратура;
- прокуратуры областей и приравненные к ним (прокуратуры городов республиканского значения и столицы РК, главные военная и транспортная прокуратуры);
- районные и приравненные к ним городские, межрайонные, а также специализированные прокуратуры (военные, природоохранные, транспортные, прокуратуры специальных объектов)» [13].

Таким образом, нормы Закона РК «О прокуратуре» устанавливает трехзвенную систему органов прокуратуры РК [13].

Согласно ч.2 ст.35 Закона РК «О прокуратуре» «при прокуратуре могут быть образованы ведомства, учреждения, организации образования, которые входят в единую систему органов прокуратуры» [13].

Часть в ст.35 данного Закона определяет что, что «образование, реорганизация и ликвидация органов, учреждений, ведомств, организаций образования прокуратуры, определение их статуса и компетенции осуществляются в порядке, установленном законодательством» [13].

Структура органов прокуратуры обычно определяется как внутренняя организация прокуратур, входящих в систему органов прокуратуры.

Возглавляет органы прокуратуры Республики - Генеральный Прокурор РК, который руководит деятельностью нижестоящих прокуроров.

Необходимо отметить, что Указом Президента РК от 13 октября 2017 года утверждено «Положение о Генеральной прокуратуре», которое определило структуру органов прокуратуры [26].

В частности, реализация конституционных функций прокуратуры возложена на четыре подразделения:

- Службу уголовного преследования (1-ая Служба);
- Службу по надзору за законностью приговоров, вступивших в силу, и их исполнением» (2-ая Служба);
- Службу по защите общественных интересов (3-я Служба);
- Службу специальных прокуроров (4-ая Служба)[26].

Задача 1-ой Службы заключается в обеспечении соблюдения конституционных прав граждан в уголовном судопроизводстве, в т.ч. недопущении привлечения к уголовной ответственности невиновного лица и обеспечение принципа неотвратимости наказания за совершение уголовного правонарушения.

Направления деятельности 2-ой Службы связаны с защитой прав граждан на справедливое судебное разбирательство, а также гуманное обращение и уважение достоинства при исполнении наказания.

3-я Служба осуществляет надзор за законностью деятельности государственных, местных представительных и исполнительных органов, органов местного самоуправления и их должностных лиц, иных организаций независимо от формы собственности, а также принимаемых ими актов и решений.

Деятельность 4-ой Службы заключается в расследование уголовных правонарушений, в т.ч. путем руководства следственными и следственно-оперативными группами.

Координирует всю деятельность Генеральной прокуратуры Аппарат Генерального Прокурора.

Кадровые вопросы, а также вопросы международного сотрудничества, внутреннего расследования, финансов, стратегического развития реализуются через Департаменты.

Координация нормотворчества, обращения и делопроизводство, внутренний аудит, информационная безопасность и защита госсекретов реализуются через самостоятельные управления.

Начальники управлений и отделов являются старшими помощниками, а их заместители помощниками Генерального Прокурора.

Начальники управлений и отделов и их заместители, а также старшие помощники, помощники, помощники по особым поручениям, старшие прокуроры управлений и отделов назначаются на должность и освобождаются от должности Генеральным Прокурором.

При этом, необходимо отметить, что 28 апреля 2020 года в средствах массовой информации сообщено, что структуру Генеральной прокуратуры РК готовятся пересмотреть [27].

Так, на центральном уровне будут образованы новые департаменты, в том числе:

- по надзору за законностью оперативно-розыскной, контрразведывательной деятельности и негласных следственных действий;
- по работе с обращениями и делопроизводству;
- по координации нормотворческой деятельности.

При этом, одновременно с этим планируется упразднить управление по обращениям и делопроизводству, а также Центр правоохранительных услуг.

Таким образом, проект указа предусматривает объединение Центра правоохранительных услуг (на правах департамента) и управления по обращению и делопроизводству в один департамент.

Образование нового департамента по надзору за законностью оперативно-розыскной, контрразведывательной деятельности и негласных следственных действий, а также преобразование управления координации нормотворческой деятельности в одноименный департамент.

В целом отмечается, что принятие соответствующего Указа не потребует необходимость по увеличению штатной численности сотрудников, а также выделения дополнительных средств из бюджета.

Принципы организации и деятельности органов прокуратуры - это общие руководящие правила, устанавливающие значимые особенности деятельности прокуроров.

Каждый из принципов устанавливает основные, первичные моменты деятельности прокуратуры, поэтому они закреплены в Конституции РК (ст.83) и в Законе РК «О прокуратуре» (ст.3) [7].

В Законе РК «О прокуратуре» принципы организации и деятельности органов прокуратуры определяются ст.3, согласно которой «это единство, централизованность, законность, независимость и гласность» [13].

Принцип единства заключается в том, что все территориальные и специализированные органы прокуратуры, действующие на территории РК, составляют единую систему.

Все акты деятельности прокуроров РК, действующих на соответствующих территориях либо в сферах правовых отношений, исходят от прокуратуры в целом, поскольку каждый прокурор является представителем единой системы всех прокуратур.

Все прокуроры (за некоторыми исключениями) обладают едиными полномочиями и законными средствами их осуществления.

Так, каждый прокурор, начиная от районного до Генерального Прокурора, имеет право и обязан реагировать на незаконный правовой акт, принятый органом, на который распространяется его компетенция.

Для устранения подобных, либо иных нарушений законности прокурорами используются, предусмотренные Законом единые правовые средства: принесения протеста, внесения представления и т.д.

При этом надо отметить, что законодательством определены все случаи, при которых тот, или иной прокурор может применять те или иные правовые средства.

К примеру, по законодательству, только Генеральному Прокурору предоставлены полномочия по принесению протестов на вступившие в законную силу судебные акты.

Принцип единства и проявляется тем, что в процессе надзорной деятельности предусмотрена взаимозаменяемость, то есть одно лицо в силу сложившихся обстоятельств может заменить другое.

Ко всему прочему, вышестоящий прокурор может принять на себя исполнение обязанностей нижестоящего прокурора, либо, в оговоренных законом случаях, напротив, поручить выполнение ему своих обязанностей.

Принцип централизации означает, что подчиненность прокуратуры носит только вертикальный характер: нижестоящий прокурор отчитывается перед вышестоящим, а все прокуроры – перед Генеральным Прокурором РК.

В системе органов прокуратуры не применяется принцип «двойного подчинения», который прослеживается в организации и деятельности органов исполнительной власти, сводящийся в подчинении как по вертикали – центру, так и по горизонтали – местным органам власти.

Необходимо отметить, что в случае применения принципа «двойного подчинения» в деятельности органов прокуратуры, то есть подчинения прокурором района, города или области одновременно местной власти и центру – он бы фактически был бы лишен возможности обеспечивать законность на поднадзорной ему территории.

Централизация органов прокуратуры предопределяет такую форму формирования, как назначаемость.

В частности, Генеральный Прокурор назначается Президентом РК с согласия Сената Парламента РК.

Нижестоящие прокуроры назначаются Генеральным Прокурором (ст. 37 Закона Республики Казахстан «О прокуратуре») [13].

Еще одной отличительной чертой Централизации является то, что принцип руководства в системе прокуратуры единоначален, заключающийся в том, что прокурор все входящие в его компетенцию вопросу разрешает единолично, при этом обязан неукоснительно соблюдать организационно-правовые акты вышестоящего прокурора.

Вышестоящий прокурор вправе отменить решение нижестоящего прокурора.

Также, единоначалие проявляется в том, что единым руководителем прокуратуры РК является Генеральный Прокурор.

Эти обязанности Генеральный Прокурор Республики осуществляет как непосредственно сам, так и через подчиненных ему прокуроров.

Прокурорам областей и приравненным к ним прокурорам представлены полномочия: руководить деятельностью нижестоящих прокуратур, издавать правовые акты организационного характера (распоряжения, приказы), а также возглавлять координационные советы.

В данном случае прокуроры областей и приравненные к ним прокуроры обладают всей полнотой прокурорской власти в данном органе прокуратуры, в том числе в отношении нижестоящих прокуратур и соответственно несет ответственность за деятельностью подчиненных им прокуроров.

Однако, надо отметить, что единоначалие не устраняет коллегиальность обсуждения в органах прокуратуры наиболее важных вопросов оперативной и организационной работы.

Формой коллегиального обсуждения вопросов в органах прокуратуры являются коллегии прокуратур (ст.42 Закона РК «О прокуратуре») [13].

Принцип законности в деятельности органов прокуратуры означает, что органы прокуратуры осуществляют свои полномочия в строгом соответствии с Конституцией и законами РК [7].

При этом, данный принцип был рассмотрен нами в рамках рассмотрения предмета и задач прокурорского надзора в РК.

Принцип независимости означает, что каждый прокурор осуществляет свои полномочия независимо от других государственных органов, должностных лиц и подотчетен лишь Президенту РК.

Воздействие же на сотрудника прокуратуры, в какой бы то ни было форме должностных лиц органов государственной власти, представителей политических партий, либо иными общественными объединениями, а также гражданами запрещается и влечет установленную законом ответственность (дисциплинарную, административную, уголовную).

Гарантией независимости прокуратуры служит закрепленный в Законе РК «О прокуратуре» специальный принцип о том, что воздействие в какой бы то ни было форме на прокурора с целью воспрепятствования осуществлению им своих полномочий или принятия им незаконного решения влечет ответственность, установленную законом (ч.1 ст.45)[13].

Гласность органов прокуратуры означает, что ее деятельность открыта и доступна как для отдельных граждан, так и для общества в целом.

При этом, она характерна практически для всех сфер деятельности прокуратуры, тем самым любая проверка и ее результаты, в том числе принятые меры по выявленным нарушениям законности становятся известными не только сотрудникам этого ведомства, но и общественности.

Этот принцип реализуется уполномоченным сотрудником прокуратуры посредством привлечения средств массовой информации.

В тоже время, принцип гласности, как это предусмотрено Законом РК «О прокуратуре», имеет определенные ограничения [13].

Они связаны с соблюдением норм Конституции, закрепляющих права граждан на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, требований законов, охраняющих государственную, коммерческую, врачебную, следственную тайну [7].

Так, в соответствии с ч.5 ст.3 Закона РК «О прокуратуре», «органы прокуратуры действуют гласно в той мере, в какой это не противоречит требованиям законодательства об охране прав и свобод человека и гражданина, о защите государственных секретов и иной охраняемой законом тайны»[13].

#### **1.4 Место и роль прокуратуры в системе органов государственной власти Республики Казахстан и ее взаимоотношение с законодательной, исполнительной и судебной властью**

На страницах правовой литературы довольно продолжительное время активно дискутируется вопрос о месте и роли прокуратуры в системе органов государственной власти.

При этом, надо отметить, что указанной вопрос беспокоит не только отечественных ученых и теоретиков, но также их зарубежных коллег, в особенности из стран СНГ.

Отмечается, что для Казахстана этот вопрос является актуальным в связи с тем, что нормами основного закона он не урегулирован.

В частности, согласно нормам Конституции государственная власть в РК осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную власть (ст.3)[7].

При этом, нормы Конституции вопрос о месте прокуратуры в системе государственно-правовых институтов РК оставили открытым, а действующий Закон РК «О прокуратуре» не восполняет этот пробел[7].

В ст.83 Конституции РК лишь в самых общих чертах определен статус прокуратуры, где наряду с указанием о ее независимости приводится то, что она составляет единую централизованную систему[7].

Таким образом, нормы законодательства позволяют лишь сделать вывод о том, что прокуратура независима от других государственных органов власти[7,13].

Однако это явно недостаточно для всестороннего и полномасштабного раскрытия вопроса о месте прокуратуры в системе органов государственной власти.

Именно поэтому вопрос о месте и роли прокуратуры в системе органов государственной власти с теоретической и практической точки зрения является весьма актуальным и сегодня.

Отметим, что рассматриваемый нами вопрос остро стоял и перед принятием первой Конституции РК от 28 января 1993 года, нынешней Конституции РК от 30 августа 1995 года, а также в процессе рассмотрения проектов Законов о внесении изменений и дополнений в Конституцию[5,7].

В последний раз этот вопрос в кулуарах парламента стоял в процессе рассмотрения проекта Закона РК от 10 марта 2017 года «О внесении изменений и дополнений в Конституцию РК», которым определялось новое предназначение прокуратуры[11].

При этом, во всех перечисленных случаях отмечался значительный диапазон представлений о месте и роли прокуратуры в системе органов государственной власти.

Если обратиться к правовой литературе, откуда исходят различные представления о месте прокуратуры в системе органов государственной власти, одни считают, что прокуратура является особым государственным органом в составе исполнительной власти, в этой связи она должна входить в структуру Министерства юстиции.



Следует отметить, что именно такую модель построения прокуратуры отдельная группа настойчиво предлагала применить в условиях Казахстана.

По мнению Г.Чуглазова философия сторонников этой позиции, вероятнее всего, такова «Любой орган должен обязательно вписываться в ту или иную ветвь власти, и если прокуратура не относится к законодательной и судебной ветвям власти, она является составной частью исполнительной власти и должна влиться в Министерство юстиции» [28].

Есть также позиции о том, что прокуратура должна быть структурным элементом законодательной, либо судебной ветви власти.

В целом, позиция отнесения прокуратуры РК к той, либо иной ветви власти базируется на представлениях, что независимость прокуратуры не входит в рамки понимаемого принципа разделения властей, согласно которому каждый государственный орган должен быть отнесен к одной из ветвей власти.

Надо отметить, что наряду с этим, в условиях Казахстана есть сторонники исключения правового статуса прокуратуры из Конституции РК [7].

Таким образом, на наш взгляд основная цель отмеченных позиций сводится к стремлению лишения прокуратуры надзорных функций и полномочий, превратив тем самым ее в орган уголовного преследования.

Следует отметить, что сторонники лишения прокуратуры надзорных полномочий, сочли возможным передачи этой функции, как уже отмечалось Министерству юстиции, но тогда бы потребовалось бы реорганизовать эту государственную структуру и определить механизм осуществления ею отмеченной функции.

Представляется, что в целом отмеченная позиция сложились на основе правовых систем зарубежных страны, прежде всего Бельгия, Эстония, США и других стран, где прокуратура организационно входит в состав исполнительной власти.

Между тем, надо отметить, что в мире нет единого подхода к организации деятельности прокуратуры, как и нет реального консенсуса относительно ее правового статуса.

В то же время страны бывшего СССР имеют общие черты правовых основ деятельности прокуратуры.

К примеру, прокуратура Российской Федерации, также является государственным органом, обособленным от других ветвей государственной власти, при этом само положение о ее деятельности в основном законе, как и в Казахстане, помещено в раздел «Судебная власть».

И подобный конституционный статус о деятельности прокуратуры наблюдается и в других странах постсоветского пространства (Армения, Таджикистан, Украина) [29, с.202].

Изложенное позволяет сделать вывод о том, на концепцию построения прокуратуры Казахстана, как и других стран постсоветского пространства, в какой-то степени оказала влияние советская модель.

На наш взгляд при рассмотрении судьбы прокуратуры Казахстана в рамках проводимых реформ, необходимо учитывать выводы Пан-Европейской Конференции по трансформации органов прокуратуры, состоявшейся в мае 1993 года в Вене (Австрия).

В частности в рамках этой конференции отмечалось, что было бы неправильно пытаться переделывать прокурорскую систему одной страны по принципу другой, так как, опыт показывает сложность создания новой службы даже в стабильной обстановке.

При этом, особое внимание привлекла рекомендация Конференции «понимать важность совместимости любой системы прокуратуры с культурой и историей страны».

В целом же считаем, что сторонники, рассматривающие прокуратуру как элемент судебной ветви власти, прежде всего, исходят из того, что положение о прокуратуре (ст.83) в Конституции помещено в раздел VII «Суды и правосудие», то есть в главу, посвященной судебной власти [7].

Однако, органы прокуратуры правосудие не осуществляют, поскольку ч.1, ст.75 Конституции РК устанавливает, что это функция осуществляется только судом, при этом, необходимо отметить, что нигде в мире функция правосудия на прокуратуру не возлагается [7].

Также, в исчерпывающий перечень судов, предусматриваемых ч.3, ст.75 Конституции РК прокуратура не входит [7].

Кроме того, ч.4 ст.75 Конституции предусматривает, что учреждение специальных и чрезвычайных судов под каким-либо названием не допускается, в связи с чем, многие ученые и теоретики рассматриваемую коллизию рассматривают как недостаток юридической техники [7].

В данном случае по утверждению М.В. Чинновой: «нарушается и принцип непротиворечия»[30, с.41-42].

А именно, «важнейшими требованиями к логике закона являются его логическое единство и последовательность.

Логически правильно изложенные, связанные между собой по смыслу положения позволяют лучше понять их, оказывают более эффективное психологическое воздействие.

В связи с чем, каждая статья закона должна быть органически связана с предыдущими, проистекать из них и дополнять их».

Между теми, в нашем случае ст.83 «О прокуратуре» не только не дополняет раздел VII Конституции РК, а наоборот, противоречит его содержанию [7].

При этом, следует отметить, что само по себе, то есть обособленно от других положений раздела VII Конституции РК, определение прокуратуры изложено вполне корректно [7].

Оценивая его же в системе с другими статьями раздела VII Конституции РК, дает оснований утверждать о его недостатке, поскольку прокуратура, как уже говорилось, не является судом и не осуществляет правосудие [7].

Как утверждает А.В. Сидоренко: «закрепление положений о прокуратуре в главе, посвященной судебной власти, связано с некоторой неопределенностью места и роли прокуратуры в системе органов государственной власти на момент принятия конституций.

Но в этом существует один немаловажный положительный момент. Законодатели осознают значимость закрепления конституционного статуса органов прокуратуры как одного из важнейших элементов государственной власти» [31, с.75].

Существует также мнение, что это явление стало возможным: по причине того, что в процессе определения правового статуса прокуратуры, отдельные политические деятели и ученые сочли, что она как орган государственного обвинения является одним из институтов исполнительной власти, а функция надзора за соблюдением закона принадлежит суду.

Другие же, предпочитали не определять ее природу с точки зрения принадлежности к той или иной ветви власти.

В результате было принято компромиссное решение. Статья о прокуратуре (ст.83) была помещена в раздел VII «Суды и правосудие» Конституции» [7].

В целом надо отметить, что прокуратуру и судебную власть связывает лишь то, что прокуратура как орган уголовного преследования в суде поддерживает государственное обвинение.

Также, ее к судебной власти приближает право опротестовывать в порядке надзора судебные акты, надзор за законностью досудебного расследования, надзор за исполнением законов в местах лишения свободы.

Более того, надо отметим, что прокуратура хоть и отличается от судебной власти своей активной позицией, она реализует свои властные полномочия не непосредственно, а только через суд.

Резюмируя изложенная, на наш взгляд включение прокуратуры в раздел VII Конституции РК «Суды и правосудие» связано в первую очередь с тем, что прокуратура, как и суды, осуществляя свою правозащитную деятельность, обеспечивает верховенство закона [7].

Здесь следует согласиться с С.К. Журсимбаевым: «по мнению которого суды и прокуратура в деятельности по защите права взаимно дополняют друг друга» [32, с. 13].

Также, на наш взгляд если прокуратура законодательно будет отнесена к судебной власти, то тогда в суде будет нарушаться принцип состязательности равноправия сторон, действующий в уголовно-процессуальном праве.

Позиция сторонников включения прокуратуры в состав исполнительной власти основывается на том, что эти государственные органы в известной мере решают схожие задачи.

К тому же, их роднит полномочия прокуратуры по расследованию уголовных дел.

Можно также, это также связать с существующим в литературе взглядом, согласно которому прокуратура особый вид исполнительной власти.

Так, по мнению С.А. Осипяна «это самостоятельная, не входящая в правительственную систему разновидность исполнительной власти, которая, взаимодействуя со всеми ветвями власти, осуществляет свои полномочия независимо от них».

В то же время прокуратура и исполнительные органы, в известной мере осуществляющие контрольную деятельность, в определенной мере логически связаны одной целью обеспечения законности и правопорядка, борьбы с преступностью» [33, с.86-87].

Отсюда автор делает вывод о том, что прокуратура, «не являясь исполнительной властью в чистом виде, выступает вместе с этой властью как самостоятельный государственный механизм, обеспечивающий исполнение законов, принятых законодательной властью» [32, с.86-87].

Однако на наш взгляд, приведенная выше точка зрения о том, что прокуратура элемент или особый вид исполнительной власти не является правильной, так как в соответствии со ст.6 Закона РК «О прокуратуре» «государственные, местные представительные и исполнительные органы, органы местного самоуправления и их должностные лица поднадзорны прокуратуре» [7].

В тоже время, как уже отмечалось, исполнительную власть и прокуратуру объединяет общие черты, которые на наш взгляд достаточно наглядно отображены в работе В.И. Рохлина, «в соответствии с которой:

- рассматриваемые органы: руководствуются и добиваются исполнения закона;
- обеспечивают соблюдение и защиту прав и свобод человека и гражданина;
- осуществляют свою деятельность на основе принципа гласности;
- ставят перед собой задачи не только выявления нарушений, но и установлений причин нарушений, условий, которые способствуют их совершению, недоработкам и упущениям;
- используют одни и те же методы: проведение проверок, получение объяснений, истребование и анализ документов, использование экспертных оценок;
- в своих решениях и действиях подконтрольны органам судебной власти» [34, с.184-186].

Как указывает Р.Ф.Вагапов «выявленные общие черты в деятельности этих государственных органов позволяют сделать вывод о том, что наиболее эффективным средством, обеспечивающим законность, будет являться их взаимодействие» [35, с.132-134].

Вместе с тем, отмечая схожесть выполняемых функций необходимо отметить их основные различия:

Во-первых, прокуратура осуществляет надзор за соблюдением законов различными субъектами правоприменения, включая правоохранительные и контролирующие органы, и это делает ее единственным органом надзора за соблюдением законности.

Остальные же органы осуществляют не надзор, а функцию контроля за соблюдением (исполнением) законов в соответствующих сферах правовых отношений;

Во-вторых, прокуратура «высший надзор» осуществляет от имени государства и подчинена только закону, тогда как государственные органы исполнительной власти таким правом и положением не обладают.

При этом, именно «высший надзор» и осуществление его от имени государства означает, осуществление его от имени высшей государственной власти, функция которой предоставлена только прокуратуре, в этой связи ее нельзя сравнивать с подобной же функцией надзирающих и контролирующих органов исполнительной власти.

В-третьих, органы прокуратуры – как единая централизованная система, возглавляемая Генеральным Прокурором Республики подчинена только ему, государственные же органы исполнительной власти, подчинены различным органам;

Таким образом, в отличие от органов исполнительной власти прокуратура свою надзорную деятельность осуществляет на принципе независимости от других государственных органов, должностных лиц и подотчетны лишь Президенту РК;

В-четвертых, прокуратура действует и подчинена Конституции РК и Закону РК «О прокуратуре», а также законам, которые указаны в этом акте, органы же исполнительной власти руководствуются различными правовыми актами, нередко противоречащими друг другу;

В-пятых, прокуратура в отличие государственных органов исполнительной власти в своей деятельности не вмешивается в оперативно-хозяйственную деятельность организаций.

То есть, правоприменительная деятельность прокуратуры не является формой государственного управления.

Прокурорские работники не подменяют другие государственные органы, не занимаются управлением государственными делами, а также не принимают никаких управленческих решений в отношении широкого круга лиц.

Об изложенном свидетельствует норма ч.6 ст.6. Закона РК «О прокуратуре», в соответствии с которой при осуществлении надзора органы прокуратуры не подменяют функции иных государственных органов [13].

Кроме того, резюмируя различие прокуратуры и органов исполнительной власти следует согласиться с утверждением В.И. Рохлина: «по мнению которого, закрепляя за государственными органами контрольные функции ... контрольная деятельность является, наряду с организационной, составляющей частью управленческой деятельности, управления как в целом государством,

так и отдельным объектом (районом, предприятием, учреждением и т.п.)» [34, с.167].

При этом автор отмечает, что «несомненно, основной, опережающей и составной частью является организационное направление, но контрольная функция помогает получать информацию, анализировать, оценивать ее и определять необходимые формы и средства реагирования на недостатки и нарушения.

Можно говорить о том, что органы исполнительной власти, проводя контрольные действия, управленческую функцию, стремясь, в первую очередь, проконтролировать выполнение задач, поставленных перед подконтрольными объектами, эффективность, правильность, результативность действий, обоснованность решений с точки зрения решения поставленных задач.

Они вправе вмешиваться в действия, отменять решения, давать обязательные указания, оценивать целесообразность действий и решений.

То есть, в первую очередь, их задача способствовать должному выполнению основной функции управления – организационной. Именно с этой точки зрения они также контролируют деятельность с соблюдением требований закона, нормативных установлений» [34, с.167].

Анализируя мнение исследователей, считающих, что прокуратура является единственным органом надзора за законностью, данный автор соглашается с таким убеждением.

Кроме того, по мнению А.Ю.Гулягина «специфика прокуратуры состоит в том, чтобы предоставленными ей средствами надзора обеспечить исполнение законов, прежде всего самими органами контроля: законность издания правовых актов; соблюдение требований законодательства, регулирующего деятельность этих органов; правомерное применение мер принуждения самостоятельно в соответствии с установленной компетенцией, не перекладывая свои обязанности на правоохранительные органы универсальной юрисдикции» [36, с.144].

Таким образом, вышеизложенное позволяет сделать вывод о том, что прокуратура не является государственным органом исполнительной власти.

Вместе с тем, надо признать, что деятельность органов прокуратуры по надзору за исполнением законов органами исполнительной власти представляет собой одну из самых обширных областей ее работы, поскольку прокурорский надзор распространяется на широкий круг органов этой власти (министерства, комитеты, агентства и ведомства и иные органы исполнительной власти).

Этот большой блок в надзорной работе можно охарактеризовать как элемент сдерживания исполнительной власти.

Также, стоит заметить о тесном взаимодействии этих двух органов, где особое место занимает координация деятельности правоохранительных и иных государственных органов по обеспечению законности, правопорядка и борьбы с преступностью.

Таким образом, в случае подчиненности прокуратуры исполнительной либо судебной власти, которые реализуют законы и другие нормативные правовые акты, объективность и эффективность прокурорского надзора иссякнет.

В данном случае мы полностью солидарны с позицией академика НАН РК Г.С. Сапаргалиева: «по мнению которого, «если прокуратура считается органом, призванным осуществлять надзор за точным и единообразным исполнением и применением законов или за соответствием нормативных правовых актов Конституции и законам, то в какой степени объективно и эффективно может осуществляться ею эта функция в отношении органов судебной и исполнительной власти, в составе которых она будет находиться.

Ведь законы и другие нормативные правовые акты реализуются органами судебной и исполнительной власти.

Органами исполнительной власти сверху до низу, а также судебными органами государства принимается огромное количество нормативных правовых актов и актов применения» [37].

Позиция относительно того, что прокуратура является структурным элементом законодательной власти, основывается на том, что осуществляя надзор за исполнением принятых парламентом законов, она выполняет часть функций парламента, то есть фактически осуществляет ее функцию по обеспечению верховенства закона.

Также, прокуратура принимает непосредственное участие в законодательном процессе.

В данном случае эта позиция частично сходится точкой зрения В.Ломовского, по мнению которого «наиболее удачное место для прокуратуры- это быть при законодательной ветви власти, поскольку верховная законодательная власть после принятия законов не может, как и не должна, оставаться безучастной к их исполнению.

Поэтому она и сохраняет за собой функцию обеспечения единства законности, выполняет ее непосредственно, а также с помощью Конституционного Суда, Уполномоченного по правам человека, Правительства, всей исполнительно-распорядительной, судебной деятельности, а также через прокуратуру, которой она передает большую часть принадлежащих ей функций, оставляя за собой право и обязанность на ее осуществление, в том числе с целью обеспечения единства законности в деятельности прокуратуры» [38, с.21-22].

В опровержение сказанному, существует мнение, что прокурор вместе с законодательной властью лишь заботится о претворении в жизнь законов, о точном и неуклонном их исполнении.

Сам действует на основе закона и подчиняется только закону, а следовательно, в своей деятельности независим и от законодательных органов.

Однако прокурору нужна поддержка, которая должна исходить прежде всего от законодательной власти.

Прокурору приходится нередко сопротивляться «наисильнейшим людям», поэтому прокуратура в одиночестве не справится с задачей обеспечения единства законности.

Исполнительная власть в этом ей плохой помощник. Разумеется, ей нужна и поддержка Президента Республики как главы государства и гаранта законности.

С другой стороны, законодательной власти реального осуществления ею функции высшего контроля за исполнением законов нужна собственная или близкая к ней государственно-правовая структура, в качестве которой может выступать опять-таки только прокуратура» [39, с.83].

По мнению Алехиной Ю.Н «приведенный аргумент не убедителен тем, что по аналогии можно сказать, что суд, как представитель судебной власти при осуществлении правосудия, вынесении судебных решений, не может и не должен оставаться безучастным к их исполнению, так как задача по исполнению судебных актов возлагается на компетентные государственные органы исполнительной власти» [40, с.137].

На наш же взгляд прокуратура не входит и должно входить в состав законодательной ветви власти, уже потому, что функции этих двух структур в государстве существенно разнятся.

К тому же необходимо не забывать, что в деятельности прокуратуры имеются признаки других ветвей власти, в этой связи относиться полностью к законодательной ветви власти она не может.

В целом отмечается, что рассматриваемая позиция также базируется на отдельных нормах Конституции РК, регламентирующие порядок назначения на должность и освобождения от должности Генерального Прокурора РК [7].

Так, согласно ст.44 и ст.55 Конституции «Президент Республики с согласие Сената Парламента назначает на должность Генерального Прокурора Республики и освобождает его от должности» [7].

Однако, это государственно-правовой механизм не является достаточным основанием полагать о подчиненности либо вхождении прокуратуры в законодательную ветвь власти, о чем свидетельствует Конституционная норма РК упомянутая выше.

Ко всему прочему можно также отметить, что органы прокуратуры не принимает законы.

Здесь надо отметить, что прокуратура в интересах общества, лишь иницируют принятие каких-либо норм закона, о чем свидетельствует ст.38 Закона «О прокуратуре», согласно которой ей представлено право участвовать в нормотворческой деятельности [13].

Поэтому, между парламентом и прокуратурой имеется лишь форма взаимодействия, но никак не контроля, выраженные в участии Генерального прокурора в парламентских слушаниях, институт депутатского запроса, закрепленные в Конституционном законе «О Парламенте РК и статусе его депутатов» и т.д.



Вышеизложенное позволяет сделать вывод о том, что прокуратура является особенным государственным органом, которая в системе разделения ветвей государственной власти не отнесена ни к одной из них, основной задачей которой является обеспечение верховенства закона, единства и укрепления законности, защита прав и свобод человека и гражданина.

При этом, позиции о включении прокуратуры в состав той, или иной ветви государственной власти и лишения ее конституционного статуса выглядят неуместными и не подкрепляются весомыми аргументами.

Здесь следует согласиться с В.Н. Додоновым и В.Е. Крутских по мнению которых: «характер прокуратуры как органа надзора делает невозможным ее подчинение любой из ветвей власти.

При этом если бы в РК прокуратура находилась в системе исполнительной власти, то вряд ли были бы выявлены десятки тысяч неконституционных правовых актов, издаваемых ежегодно исполнительным органом» [41, с.2].

В тоже время, надо отметить, что нынешний статус прокуратуры не соответствует ее фактическому месту в системе государственно-правовых институтов, поскольку хоть и он закрепляется в разделе Конституции РК, посвященной судебной власти, оснований для отнесения ее к этой власти не имеется.

При этом, само помещение статьи о независимой прокуратуре в главу «суды и правосудие» как указывалось выше, не соответствует правилам юридической техники.

Допускаем, что в этом отношении наиболее правильно поступили законодатели Беларуси, Таджикистана и Узбекистана, где прокуратуре посвящены отдельные главы конституции, что свидетельствует о ее самостоятельном и независимом конституционном статусе в государственно правовом механизме.

Следует отметить, что подобная самостоятельная глава о деятельности прокуратуры имелась в Конституции РК от 28 января 1993 года (17 глава) [5].

При этом, отмечая структуры построения прокуратуры вышеуказанных государств, мы не утверждаем о необходимости автоматического переноса их в Казахстан, поскольку это требует глубокого анализа и взвешенного решения.

Более того, основываясь в целом на опыты зарубежных стран, нужно брать во внимание то, что в каждой из них правовая система формировалась не один десяток лет, в этой связи она детально структурирована, с высоким уровнем правовой регламентации.

Поэтому не следует вырывать из притертого механизма сложной совокупности государственных структур стран понравившийся кому-то опыт построения прокуратуры и механического его переноса в совершенно иные условия организации и функционирования другого государства, включая Казахстан.

Также, мы не поддерживаем идею о рассмотрении прокуратуры в качестве четвертой ветви власти государства.

В частности, возможность существования четвертой ветви власти (контрольно-надзорной) рассматривалась В.Е. Чиркиным, который: «к носителям этой ветви государственной власти отнес высшие органы государства особого рода, независимые в осуществлении своих функций, организационно обособленные, обладающие специфическими полномочиями и неограниченной сферой применения» [42, с.11-17].

Кореневский Ю.В.: «также высказался о том, что теоретически возможно выделение контрольной власти, не совпадающей с тремя традиционными, куда входила бы и прокуратура» [43, с.26].

Однако, на наш взгляд прокуратура Казахстана все же не может претендовать на такую роль, а сама эта позиция, не подкрепляется убедительными аргументами.

К тому же, данная позиция опровергается тем, что прокуратура не наделена законом властными полномочиями, которые давали бы основания для выделения ее в качестве самостоятельной ветви власти.

Чтобы убедиться в этом, достаточно ознакомиться с системой актов прокурорского надзора и полномочиями прокуратуры, предусмотренными Законом РК «О прокуратуре» [13].

В контексте рассматриваемого вопроса интерес представляет позиция Ж.А.Туякбаева, который счел необходимым: «выделение в Конституции РК от 30 августа 1995 года самостоятельного раздела о прокуратуре или же поместить статью о прокуратуре в раздел III Президент» [44, с.137].

Обосновывает свою позицию автор тем: что «п.2 ст.40 Конституции РК определил Президента Республики символом и гарантом единства народа и государственной власти, незыблемости Конституции, прав и свобод человека и гражданина.

В соответствии с п.3 ст.40 Конституции РК Президент Республики также обеспечивает согласованное функционирование всех ветвей государственной власти и ответственность органов власти перед народом.

Именно поэтому необходим тот самый механизм сдержек и противовесов, в составе которого объективно и находится прокуратура.

То есть, полномочия прокуратуры должны в большей мере помогать президенту страны реализовывать свои права».

К тому же если обратиться к истории, то прокуратура создавалась как «око государево» [44, с.137].

Всякие иные варианты отнесения прокуратуры к составу какой-либо одной из ветвей власти были бы теоретически необоснованными, ибо разрушали, умаляли бы систему сдержек и противовесов».

В качестве менее удачной альтернативы автором предлагается «раздел VII Конституции назвать «Суды и правосудие. Прокуратура».

Это необходимо для правильного определения места прокуратуры в системе государственных органов» [44, с.137].

Таким образом, резюмируя изложенное и утверждая об автономности прокуратуры от других ветвей государственной власти, полагаем все же необходимым внести поправки в Конституцию РК по определению ее как самостоятельного органа с особым статусом в государственной системе.

## **2. РЕАЛИЗАЦИЯ ПРОКУРОРОМ НА ДОСУДЕБНОЙ СТАДИИ УГОЛОВНОГО ПРОЦЕССА ФУНКЦИИ НАДЗОРА И УГОЛОВНОГО ПРЕСЛЕДОВАНИЯ. АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ И ПУТИ ИХ РЕШЕНИЯ**

### **2.1 Содержание функции надзора за соблюдением законности в досудебном расследовании и ее соотношение с ведомственным контролем**

На сегодня степень развития государства в правовом поле определяется обеспеченностью и защищенностью конституционных прав человека и гражданина. И этот показатель весьма важен, так как является одним из основных ориентиров в процессе построения правового государства и гражданского общества.

При этом, ни в одной другой сфере государственной деятельности права и свободы личности не затрагиваются столь существенно, как в сфере уголовного судопроизводства.

Именно поэтому процедура досудебного расследования строго регламентирована законом.

Будучи воспроизведенными и закрепленными в нормах уголовно-процессуального законодательства конституционные права и свободы граждан приобретают характер принципов уголовного процесса, определяя его демократический характер.

Особая роль в охране конституционных прав граждан в уголовном судопроизводстве принадлежит прокуратуре, место которой в правозащитной системе определено на законодательном уровне.

Именно поэтому нами уделено внимание правовому положению прокуратуры в сфере уголовного судопроизводства, поскольку как уже отмечалось ранее, в данной сфере прокуратура осуществляет две функции, а именно функцию надзора и уголовного преследования.

В связи с чем, является важным рассмотреть теоретические аспекты данных функции прокуратуры, выявить существующие проблемы и пути их решения.

Правовая наука содержание функции прокурорского надзора за соблюдением законности в досудебном расследовании подвергает анализу различными подходами.

Согласно первому, который условно можно назвать первоначальным или стадийным, функция прокурорского надзора включает в себя:

– «проверку исполнения требований законодательства при приеме, регистрации и разрешении сообщений об уголовных правонарушениях» [45, с.146];

– «обеспечение законности и обоснованности начала досудебного расследования» [46, с.123-140];

– «надзорные полномочия на первоначальном этапе расследования, при задержании и избрании меры пресечения, определении квалификации

деяния подозреваемого, а также при проверке процессуальных решений о прерывании и прекращении уголовного дела» [47, с.103-125];

–«возвращение уголовных дел для производства дополнительного расследования по причине неполноты расследования, либо обнаружения существенных нарушений уголовного и уголовно-процессуального закона» [48, 147];

Между тем, такой подход не раскрывает внутреннюю сущность надзора и его целевую обусловленность.

Второй подход, названный как процедурный, предполагает «взгляд на содержание функции прокурорского надзора как на процесс оценки состояния расследования по уголовному делу» [49, с.183-186] «на любом из его этапов, включающий выявление правонарушений, их пресечение и предупреждение» [50, с.161], «а также привлечение виновных лиц к ответственности» [51].

Можно также встретить определения содержания функции надзора, добавляющие к перечисленным –«восстановление нарушенных прав участников уголовного судопроизводства» [52, с.14-25] либо, наоборот, «исключающие из их числа предупреждение правонарушений» [53, с.10].

На наш взгляд содержание функции прокурорского надзора наиболее полно отобразила Н.В. Буланова, которая в его перечень включила: «принятие мер по обнаружению фактов нарушения закона органами расследования при выявлении и расследовании преступлений; пресечение названных нарушений; устранение причин этих нарушений и условий, им способствующих; восстановление нарушенных прав участников уголовного процесса; привлечение виновных должностных лиц органов предварительного расследования к установленной законом ответственности; предупреждение нарушений закона» [54, с.55].

При этом, по мнению Сычева Д.А.: «к числу перечисленных воззрений в качестве недостатка относительны их определенную неполноту. В частности, по мнению этого автора в процессе соотнесения результатов расследования уголовного дела с требованиями законодательства не всегда заканчивается выявлением правонарушений и реагированием на них. Его итогом может быть и положительная оценка таких результатов с позиции закона» [55, с.154].

Вышеизложенное позволяет сделать вывод о том, что прокурор, осуществляя функцию надзора на досудебной стадии уголовного процесса, выполняет колоссальный фронт работы, в этой связи его роль в защите конституционных прав граждан в этой стадии неоспорима.

К примеру, только по итогам 2019 года прокурорами прекращено необоснованное преследование 219 лиц.

Из служебных помещений и изоляторов освобождено 725 незаконно задержанных [56].

Указанные данные свидетельствуют о значимости прокурорского надзора в этой сфере.

Более того, в рамках этой деятельности прокуратура формирует данные о состоянии законности, как по Республике в целом, так и в определенном ее регионе.

В последующем на основании этих данных прокуратура осуществляет координацию деятельности правоохранительных и иных государственных органов, обеспечивая тем самым их тесное взаимодействие и согласованность в борьбе с преступностью и ее профилактикой.

Согласно ст. 20 Закона РК «О прокуратуре» «данная деятельность осуществляется органами прокуратуры в рамках постоянно действующих координационных советов, которые создаются при Генеральной прокуратуре, прокуратурах областей и приравненных к ним прокуратурах» [13].

Анализ состояния законности в деятельности субъектов осуществляющих уголовное преследование, позволяет оценить, насколько точно соблюдаются нормы законодательства РК.

Результаты этих анализов с определенными выводами и предложениями, в том числе касающимися внесения поправок в законодательство, прокуратура направляет в администрацию Президента Республики, тем самым на основании Закона РК «О прокуратуре» принимает активное участие в нормотворческой деятельности [13].

При этом отметим, что Генеральный Прокурор Республики не наделен правом законодательной инициативы, поскольку в соответствии со ст. 61 Конституции РК «это право принадлежит исключительно Президенту Республики, депутатам Парламента и Правительству» [7].

Генеральной прокуратурой как уже отмечалось ранее, в процессе надзорной деятельности проводятся анализы применения норм Законов в уголовно-правовой сфере.

Важно также отметить, что в целом надзор за соблюдением законности в досудебном расследовании является направлением прокуратуры, а не прокурора, поэтому оно не может рассматриваться как его процессуальная функция.

Исключительностью прокурорского надзора за соблюдением законности в досудебном расследовании, является довольно обширные его границы, поскольку вне его сферы не остается ни одно действие, либо процессуальное решение субъекта осуществляющего уголовное преследование.

При этом, прокурорский надзор в этой области не охватывает в себя деятельность по проверке соблюдения органами, осуществляющими досудебное расследование ведомственных приказов руководителей, поскольку как уже отмечалось ранее, она направлена лишь на проверку соблюдения ими исключительно требований Закона.

Но если эти ведомственные приказы, противоречат нормам основного закона государства, либо уголовно-процессуального законодательства, а также других нормативно правовых актов Республики, то прокурор опротестовывает их, в порядке, предусмотренном ст. 24 Закона РК «О прокуратуре» [13].

В предмет прокурорского надзора в рассматриваемой сфере также не входят методики расследования преступлений, а также вопросы тактики производства процессуальных, либо следственных действий, при условии, что они соответствуют требованиям законодательства.

Таким образом, в рамках этой деятельности прокуратурой соблюдается положение уголовно-процессуального законодательства о самостоятельности следователя.

В частности согласно п.7 ст. 60 УПК «при производстве досудебного расследования все решения следователь принимает самостоятельно, за исключением случаев, когда законом предусмотрено получение согласия прокурора, санкции суда или решения суда» [14].

При этом, в предусмотренных законом случаях, прокурор обязан вмешаться в процесс расследования и применить все предоставленные ему полномочия в целях устранения нарушения законности.

К примеру, в случае принятия следователем по делу решения, не отвечающего требованиям закону (прерывание срока расследования, прекращение производства, либо иного процессуального решения) прокурор вправе его отменить и дать письменное указание о производстве конкретных следственных (процессуальных) действий.

Также, изучая уголовное дело с обвинительным актом, для решения вопроса о направлении его в суд, установив, что по делу отсутствует полнота, а собранные доказательства недостаточны, либо имеются другие существенные нарушения, прокурор вправе направить уголовное дело на дополнительное расследование с своими письменными указаниями.

Здесь можно согласиться с Ш.М. Абдул-Кадырова, по мнению которого: «любая деятельность в досудебной стадии уголовного процесса сама по себе находится вне области прокурорского надзора до тех пор, пока она осуществляется в соответствии с требованиями законодательства» [57, с.8].

При этом, рассматривая эту деятельность прокурора, надо отметить, что в уголовном процессе также существует ведомственный контроль, отсюда возникает вопрос каким образом в досудебной стадии уголовного процесса, соотносятся прокурорский надзор и ведомственный контроль.

В частности ведомственный контроль, согласно нормам уголовно-процессуального законодательства Республики возлагается на «Начальника следственного отдела» и «Начальник органа дознания».

То есть, на указанных должностных лиц возлагается «как организация деятельности подчиненных им следователей и дознавателей, так и осуществление контроля за своевременностью выполнения ими следственных действий, соблюдением сроков расследования и содержания под стражей, а также исполнением указаний прокурора» [14].

На затрагиваемую тему есть ряд диссертационных работ, в значительной части которых ставится вопрос о том, что руководители органов досудебного расследования должны иметь более широкие полномочия, нежели прокурор.

Их выводы сформированы на основании предположения о том, что «любой руководитель органа досудебного расследования должен обладать полномочием по отмене любого решения находящегося в его подчинении следователя, либо дознавателя».

Возражения же против отмеченных идей сводились к тому, что нельзя смешивать уголовно-процессуальные и административные правоотношения, поскольку они имеют разные специфики.

Как всем известно, нормы УПК РК в редакции от 4 июля 2014 года руководителю органа досудебного расследования («Начальнику органа дознания») представляет более широкие полномочия, нежели нормы УПК РК в редакции от 13 декабря 1997 года [14,58].

При этом, это стало возможным за счет сокращения надзорных полномочий прокурора, что на наш взгляд отрицательно сказалось на состоянии законности в досудебной стадии уголовного процесса.

Следует отметить, что у прокурора отняли именно те надзорные полномочия, которые были в его распоряжении еще в соответствии с УПК КАЗ ССР от 22 июля 1959 года [59].

В частности последние поправки, внесенные в уголовно-процессуальный закон, лишили прокурора право принимать такие важнейшие решения, как направлять в суд дела об уголовных проступках, согласовывать применения мер процессуального принуждения, производство обыска, выемки, и иных процессуальных действий, которые затрагивают конституционные права граждан.

Необходимо отметить, что лишения прокурора права направлять в суд уголовные дела об уголовных проступках в протокольной форме повлекло за собою существенный рост нарушенных конституционных прав граждан по делам указанной категории.

К примеру, по итогам 12 месяцев 2019 года количество допущенных конституционных нарушений прав граждан по Республике в сравнении с аналогичным периодом 2018 года возросло на 91,8 % (с 530 до 1 017).

В разрезе регионов картина выглядит следующим образом.

*Таблица 1*

Регионы	Количество лиц, чьи конституционные права были нарушены		%	дела либо уголовное преследование прекращены по реабилитирующим основаниям органами уголовного преследованиями		%
	2018 г.	2019 г.		2018 г.	2019 г.	
Республика Казахстан	530	1017	91,9	269	510	89,6
г.Нур-Султан	69	192	178,3	32	123	84,4
г.Алматы	78	92	17,9	63	61	



						3,2
Акмолинская	20	48	140	4	12	00,0
Актюбинская	20	40	100	9	9	
Алматинская	18	70	288,9	13	28	15,4
Атырауская	7	43	514,3	2	21	50
ВКО	48	46	-4,2	26	26	
Жамбылская	17	25	47,1	8	12	0
ЗКО	4	23	475	1	13	200
Карагандинская	44	123	179,5	21	85	04,8
Костанайская	23	25	8,7	10	6	40
Кызылординская	13	40	207,7	3	20	66,7
Мангистауская	20	18	-10	1	9	00
Павлодарская	22	36	63,6	4	11	75
СКО	18	18	0	3	7	33,3
г.Шымкент	26	31	19,2	18	14	22,2
Туркестанская	27	39	44,4	9	9	
ГТП	8	13	62,5	0	2	
ГВП	3	21	600	2	11	50

Также, за рассматриваемый период в суде оправдания возросли на 147% (с 115 до 284), а прекращения на 52,7% (с 146 до 223).

В разрезе регионов картина выглядит следующим образом.

Таблица 2

Регионы	Дела прекращены судом по реабилитирующим основаниям		%	Оправдано судом		%
	2018 г.	2019 г.		2018 г.	2019 г.	
Республика Казахстан	115	284	147,0	146	223	2,7
г.Нур-Султан	19	50	163,2	18	19	,6
г.Алматы	5	17	240	10	14	0

Акмолинская	8	22	175	8	14	5
Актюбинская	5	13	160	6	18	00
Алматинская	2	35	1650	3	7	33,3
Атырауская	2	11	450	3	11	66,7
ВКО	8	12	50	14	8	42,9
Жамбылская	7	8	14,3	2	5	50
ЗКО	0	7		3	3	
Карагандинская	9	16	77,8	14	22	7,1
Костанайская	7	13	85,7	6	6	
Кызылординская	7	12	71,4	3	8	66,7
Мангистауская	5	2	-60	14	7	50
Павлодарская	11	22	100	7	3	57,1
СКО	4	2	-50	11	9	18,2
г.Шымкент	7	7		1	10	00
Туркестанская	6	17	183,3	12	13	,3
ГТП	2	9	350	6	2	66,7
ГВП	1	3	200	0	7	

Необходимо отметить, что подавляющая часть таких судебных решений приходится именно на дела об уголовных проступках, где в большинстве случаев суды приняли эти решения в связи с отказом прокурора от государственного обвинения.

К примеру, 4 мая 2019 года постановлением Талдыкорганского городского суда Алматинской области за отсутствием состава прекращено уголовное дело в отношении Б., который незаконно употребил наркотическое средство в общественном месте (статья 296 часть 1 УК РК).

Основанием для принятия такого решения послужило, что протокол об уголовном проступке был составлен с нарушением установленного УПК РК срока (3 суток) [13].

На наш взгляд основной причиной указанных нарушений является то, что руководители органов дознания при решении вопроса о направлении дел об уголовных проступках в суд исходят лишь из ведомственного интереса (поднять статистический показатель по направляемости дел в суд).

Об изложенном свидетельствует тот факт, что за 12 месяцев 2019 года это должностное лицо практически не использовало свое право по отказу в утверждении протокола об уголовном проступке (ч.2, ст.528 УПК РК) [14].

Более того, по делам указанной категории в суде прокурору приходится выдвигать обвинение сформулированное органом дознания, и обосновывать его теми доказательствами, которые дознаватель счел для этого достаточными.

В данном случае можно согласиться с А.Г. Халиулиным, по мнению которого: «отрыв полномочий прокурора в досудебном производстве от его обязанности осуществлять уголовное преследование в суде является недопустимым» [60, с.55].

Такой разрыв полномочий прокурора в досудебном и в судебном производстве не соответствует правовой природе уголовного преследования как единой по своему характеру деятельности.

Но, несмотря на это, в уголовно-процессуальной науке есть мнения о том, что ведомственный контроль наиболее значимей прокурорского надзора, поскольку более оперативен для непосредственного реагирования.

Данного мнения придерживается В.В.Волынский:«который при этом также утверждает, что прокурорский надзор, а также ведомственный и судебный контроль должны взаимодействовать и взаимодополнять друг друга» [61, с.10].

О значимости ведомственного контроля и о расширении его пределов полномочий высказывается и другой российский ученый С.В.Супрун, по мнению которого:«Сегодня не ясно, какой необходимой и достаточной совокупностью надзорных полномочий должен обладать прокурор в досудебной стадии уголовного процесса. Должен ли он лично отменять незаконные решения следователя, либо его полномочия должны ограничиваться лишь выявлением нарушений и требованием их устранения от непосредственного руководителя следователя» [62, с.12].

Также, указанный автор, он не согласен с тем, что «правом отмены незаконных решений органов досудебного расследования должен обладать прокурор»[62, с.12].

Между тем, необходимо отметить, что данное право всегда находилось в прокурорском надзоре, и оно имеет надзорную юридическую природу.

Таким образом, во всех указанных работах прослеживается стремление выхолостить прокурорский надзор, лишить его властно-распорядительных полномочий и свести его деятельность лишь по внесению представлений, рассматривающегося 30 календарных дней.

В тоже время, нарушения, в частности, связанные с конституционными правами граждан, на наш взгляд требует незамедлительного пресечения и устранения, но не по истечению 30 дней, где их последствия уже будут неустраняемыми.

При указанных обстоятельствах в данном случае можно применить утверждение, что «дорога ложка к обеду», поэтому нельзя превращать прокурорский надзор в декларацию.

Другой российский ученый А.Багмет:«и вовсе считает необходимым ликвидировать прокурорский надзор за процессуальной деятельностью органов досудебного расследования» [63, с.16-18].

Надо признать, что все отмеченное в целом, можно расценивать как стремление к сочетанию почти неограниченной власти и бесконтрольности.

В данном случае, процессуальная деятельность органов досудебного расследования будет схожа с деятельностью Центрального Исполнительного комитета СССР 1934 года, который по делам о так называемых контрреволюционных преступлениях установил порядок их рассмотрения без участия сторон и права обжалования приговора, с приведением его в исполнение в течение 24 часов.

Как видно, в те годы в уголовном процессе не нужен был не только адвокат, но и прокурор. Затем правоохранительным органам стал не нужен и суд, приговоры выносились внесудебными инстанциями по спискам.

Предполагаем, что ни один из законодателей, не станет ратовать за восстановление этого порядка, который начинался с сокращения полномочий прокурора.

По нашему мнению, в уголовном судопроизводстве, где наиболее существенно затрагиваются конституционные права граждан, прокурор должен осуществлять реальный надзор, а не быть просто декларативной гарантией законности.

В связи с этим на наш взгляд необходимо пересмотреть полномочия прокурора в этой сфере.

Для того чтобы выяснить, насколько правильно у нас в Республике организована деятельность прокурора в уголовном судопроизводстве, рассмотрим Рекомендации № R (2000) 19 Комитета министров Совета Европы «О роли прокуратуры в системе уголовного правосудия» [64,с.1].

Так, в п.2 указанного документа говорится: «Во всех системах уголовного правосудия прокуроры: решают вопрос о возбуждении или продолжении уголовного преследования; поддерживают обвинение в суде; могут обжаловать или давать заключения по жалобам на все или некоторые решения суда» [64,с.1].

При этом, п.3 документа указывается, что «в отдельных системах уголовного правосудия прокуроры также: ведут и направляют расследования или осуществляют надзор за ними» [64, с.1].

Таким образом, содержание этой Рекомендации позволяет сделать вывод, что прокурор должен осуществлять надзор и уголовное преследование в досудебной и судебной стадии уголовного процесса.

На наш взгляд особенностью прокурорского надзора в уголовном судопроизводстве является то, что прокурор при осуществлении этой

деятельности независим от кого-либо и подчинен только вышестоящему прокурору, в этой связи он преследует лишь одну цель обеспечить законность и обоснованность процессуальной деятельности того или иного органа.

Руководителя же органа досудебного расследования, свои властно-распорядительные полномочия, как показывает практика, использует для достижения ведомственных показателей, установленных вышестоящей инстанцией, в результате права граждан и участников процесса на этой стадии процессе просто напросто попираются.

При этом, в практической деятельности есть множество случаев, когда руководитель органа досудебного расследования для достижения нужных показателей, вместо предотвращения нарушений со стороны подчиненных ему следователей и дознавателей, сам толкает их на совершение действий, противоречащим закону.

Об этом, свидетельствуют ежегодные обобщения Генеральной прокуратуры о результатах проверок в деятельности правоохранительных и специальных органов.

В частности сотрудниками прокуратуры ежегодно тысячами выявляются скрытые от учета уголовные правонарушения, нарушения о которых становятся возможными вследствие ненадлежащего обеспечения руководителями органов досудебного расследования ведомственного контроля, поскольку все эти незаконные решения принимались непосредственно с их согласия, либо и вовсе указания.

К примеру, 4 февраля 2020 года в прокуратуру Жанааркинского района Карагандинской области с заявлением обратился гражданин Н. на действия Д., который использует его банковскую карточку, оформил кредит на сумму 300 000 тенге.

По данному факту, 31 января 2020 года Н. обращался в отдел полиции района, где был на личном приеме у заместителя начальника этого отдела полиции, а после у дознавателя С., которому были переданы подтверждающие документы.

Однако, должностные лица Жанааркинского отдела полиции ДП Карагандинской области меры к регистрации уголовного правонарушения не приняли, в этой связи прокуратурой района оно зарегистрировано в ЕРДР по ст.190 ч.1 УК РК, как скрытое от учета.

Также, ежегодно сотрудниками прокуратуры тысячами выявляются факты укрытия сотрудниками правоохранительных органов тяжких и особо тяжких преступлений, путем квалификации их по менее тяжкой квалификации, тем самым завышая процент раскрываемости преступлений рассматриваемой категории.

При этом, как показывает практика, незаконные решения по таким делам рядовые следователи и дознаватели принимают на основании указаний своих непосредственных руководителей, которые преследует цель достичь нужного показателя.

К примеру, в текущем году сотрудники ДП Актюбинской области факт криминального исчезновения гражданина Ю. квалифицировали по «000» статье (безвестное исчезновения лица, не криминального характера), тем самым сокрыв от учета особо тяжкое преступление.

И надо отметить, что вероятнее всего первоначальная квалификация указанного факта была определена непосредственно руководителем этого органа.

Следует отметить, что факты манипуляции со статистическими показателями в деятельности правоохранительных органов носят системный характер.

Более того, проведенной Генеральной прокуратурой проверкой отмечены и случаи когда руководители территориальных СП в информационной системе ЕРДР самовольно через электронные ключи рядовых следователей в целях манипуляции со статистическим сведениями производили различные перекалфикации, принимали решения о прекращении и т.д., тем самым нарушая нормы ст.60 УПК РК.

Таким образом, на наш взгляд прокурорский надзор носить более объективный характер, нежели ведомственный контроль.

В целом же предполагаем, что властно-распорядительные полномочия руководителя органа досудебного расследования, прежде всего, должны быть направлены на организацию досудебного расследования.

К этой деятельности руководителя можно отнести полномочия по поручению производства досудебного расследования следователю, группе следователей, разрешению отводов, принятию решения об отстранении следователя от расследования уголовного дела и т.д.

Помимо этого, руководитель органа досудебного расследования должен обеспечивать проведения и выполнения подчиненными ему следователями и дознавателями неотложных следственных действий, полного, всестороннего и объективного расследования, поручений прокурора и суда, а также иных предписаний уголовно- процессуального закона.

Однако, на сегодня ведомственный контроль выполняет, на наш взгляд, не свойственные ему надзорные функции, которые должны возлагаться на прокурора в целях проверки законности и обоснованности процессуальной деятельности следователя или дознавателя при осуществлении им досудебного расследования.

Например, право рассматривать жалобы на действия и решения следователя, направлять в суд уголовные дела об уголовных проступках, в том числе дел, оконченных в порядке приказного производства.

Также, сегодня руководители органа досудебного расследования самостоятельно согласовывают постановления следователя о возбуждении перед судом ходатайства о применении меры пресечения виде залога, мер процессуального принуждения, а также о производстве обыска, выемки, и иных процессуальных действий.

Между тем, в следственной практике, как правило, все процессуальные действия и процессуальные решения по уголовному делу следователь согласовывает с руководителем органа досудебного расследования, в связи с чем, на наш взгляд, рассмотрение им же жалоб на действия своих же подчиненных носит формальный и не объективный характер.

Правильным было бы, на мой взгляд, рассмотрение руководителем органа досудебного расследования лишь ходатайств об отводе следователя.

В сферу деятельности руководителя органа досудебного расследования, как указывалось ранее должно входить, прежде всего, вопросы организации досудебного расследования, а также тактики и методики расследования по конкретным уголовным правонарушениям.

При этом, термин «ведомственный контроль» должен в себя включать не только функцию контроля, но и функцию «процессуального руководства».

В данном случае, ведомственный контроль необходимо рассматривать как начальную инстанцию предотвращающей нарушения закона на досудебной стадии уголовного процесса и тем самым повышающей эффективность организации досудебного расследования.

Таким образом, руководитель органа досудебного расследования обязан осуществлять контроль за соблюдением требований закона при расследовании уголовных правонарушений, прав и свобод участников уголовного процесса как должностное лицо, несущее солидарную ответственность за результаты расследования по уголовным делам, находящимся в производстве подчиненных ему следователей.

Прокурор же является гарантом обеспечения законности, то есть, осуществляя надзор за соблюдением законности в досудебной стадии уголовного процесса, он бдит, чтобы в этой стадии соблюдались основные принципы уголовного судопроизводства (законность, презумпция невиновности, состязательность сторон, обеспечение подозреваемому и обвиняемому права на защиту, объективность доказательств, оценку и др.).

Таким образом, учитывая, что на прокурора в досудебной стадии уголовного процесса по защите конституционных прав и свобод граждан, отводится весомая роль, то он должен на наш взгляд иметь широкие властно-распорядительные полномочия.

При этом, внесенные им акты должны носить обязательный характер для органа досудебного расследования.

В целом же, разумное соотношение прокурорского надзора и руководителя органа досудебного расследования должно способствовать достижению главной цели - соблюдение конституционных прав граждан.

При этом, здесь можно согласиться с И.В.Чепурной, по мнению которой «с учетом специфики досудебного производства, где следователь наделен властью единолично решать вопросы, остро затрагивающие конституционные права и свободы граждан, уголовно-процессуальный закон, наряду с судебным контролем, предусматривает еще два вида деятельности, призванной служить

барьером на пути возможного произвола со стороны лиц, осуществляющих уголовное судопроизводство: прокурорский надзор и ведомственный контроль» [65, с.20].

Также, автор: «при определении соотношения прокурорского надзора, ведомственного и судебного контроля, делает весьма обоснованный вывод о том, что предпочтительнее не взаимное их исключение, а наоборот, разумное сочетание их преимуществ в вопросе контроля в системе обеспечения гарантий законности при расследовании преступлений и прежде всего, конституционных прав и свобод человека и гражданина» [65, с.20].

В целом отмечая изложенное, на наш взгляд на сегодня существует необходимость пересмотра полномочий руководителя органа досудебного расследования, и прокурора.

В частности, на наш взгляд было бы целесообразным вернуть прокурору полномочий по утверждению протокола по делам об уголовных проступках, а также по согласованию всех процессуальных действий и решений органа досудебного расследования (применение мер процессуального принуждения, производство обыска, выемки и т.д.).

## **2.2 Содержание функция уголовного преследования в деятельности прокурора на досудебной стадии уголовного процесса и взаимодействие прокурора с органами досудебного расследования при реализации**

Так, норма главы 8 УПК РК «Государственные органы и должностные лица, осуществляющие функции уголовного преследования» определяет правовое положение прокурора [14].

Применительно к досудебной стадии уголовного процесса с одной стороны предусмотрены полномочия прокурора по надзору за законностью оперативно-розыскной деятельности, дознания, следствия и судебных решений, а с другой полномочия связанные с осуществлением уголовного преследования на всех стадиях уголовного процесса.

В Законе РК «О прокуратуре» вопросы уголовного преследования и надзора в сфере уголовного судопроизводства урегулированы в разных главах, глава 2 «Сферы прокурорского надзора» и глава 3 «Представительство интересов государства в суде и уголовное преследование» [13].

Так, согласно п.2 и 4 ст.5 данного закона, «прокуратура осуществляет высший надзор за деятельностью правоохранительных и специальных государственных органов в сферах досудебного расследования, оперативно-розыскной и контрразведывательной деятельности» [13].

Статьей 19 этого же закона определено, что «прокуратура от имени государства осуществляет уголовное преследование в соответствии с уголовным и уголовно-процессуальным законодательством» [13].



Таким образом, сегодня применительно к досудебной стадии процесса существуют понятия: «надзор за законностью досудебного расследования» и «осуществление уголовного преследования от имени государства» [13,14].

Необходимо обратить внимание на то, каким образом функция уголовного преследования определяется в уголовно-процессуальном законе и каким образом ее реализует прокурор.

При рассуждении этого вопроса будем исходить из положений действующего законодательства, для чего прежде предлагается раскрыть общее понятие и сущность «уголовного преследования», а после выяснить принцип ее реализации прокурором.

Анализом законодательства РК установлено, что дефиницию «уголовного преследования» сегодня определяет УПК РК [14].

В частности из п.22 ст.7 УПК РК следует, что «уголовное преследование (обвинение) это процессуальная деятельность, осуществляемая стороной обвинения в целях установления деяния, запрещенного уголовным законом, и совершившего его лица, виновности последнего в совершении уголовного правонарушения, а также для обеспечения применения к такому лицу наказания или иных мер уголовно-правового воздействия» [14].

Положения п.2 и 23 ст.7 УПК РК, к стороне обвинения в числе прочих относят и прокурора (п. 23 ст.7 УПК РК) [14].

Глава 8 УПК регламентирующая правовые полномочия субъектов, осуществляющих функции уголовного преследования определяет, что «прокурор в отличие от всех реализует эту функцию, как на досудебных, так и на судебных стадиях уголовного процесса» (закреплено в ст.58 УПК) [14].

То есть, процессуальная деятельность прокурора не ограничивается лишь в изобличении лица за совершение уголовного правонарушения, а направлена также и на обеспечение применения к такому лицу наказания или иных мер уголовно-правового воздействия.

Таким образом, уголовно- процессуальный закон предельно ясно раскрывает общее понятие и смысл уголовного преследования, а также регламентирует деятельность каждого субъекта его реализующего.

Однако, законодательство, в том числе Закон РК «О прокуратуре» не определяет понятие и сущность функции «уголовного преследования, осуществляемого прокурором» [13,14].

Ряд ученых и теоретиков выдвинули свои предположения по указанному вопросу, при этом единство взглядов по ним нет.

К примеру, по мнению А.Б. Соловьева «роль прокуратуры в осуществлении уголовного преследования служит гарантом законности расследования, соблюдения прав и законных интересов участвующих в расследовании лиц.

Прокурору не обязательно во всех случаях самому возбуждать уголовные дела, производить неотложные следственные действия, привлекать к уголовной ответственности и т.д.

Прокурор должен вмешиваться в расследование, осуществлять уголовное преследование лишь с целью предупреждения, выявления и устранения нарушений закона» [66, с.142].

Мы же частично солидарны с позицией Г.Н. Королева, по мнению которого: «Эта деятельность прокурора включает в себя его участие в уголовном преследовании, осуществляемом другими органами, а также непосредственное осуществление уголовного преследования путем поддержания государственного обвинения в суде» [67, с.385-397].

Данный весьма обоснованный на наш взгляд вывод можно лишь дополнить тем, что эта функция прокурором также осуществляется путем принятия уголовного дела к своему производству и осуществление по нему досудебного расследования.

Более того, широкие полномочия прокурора в досудебном производстве, характеризуют его как руководителя уголовного преследования.

Таким образом, из сущности представленных прокурору полномочий в уголовном процессе можно сделать вывод о том, что его процессуальная деятельность в этой области направлена на привлечение конкретного лица к уголовной ответственности, что соответствует содержанию уголовного преследования.

В содержание же осуществляемого им уголовного преследования можно включить три элемента.

Первый: непосредственное осуществление уголовного преследования путем принятия уголовного дела к своему производству и осуществление по нему досудебного расследования.

Второй: участие в уголовном преследовании, осуществляемом другими органами, посредством реализации полномочий, направленных на обеспечение неотвратимости ответственности лиц, виновных в совершении преступления.

Третий: непосредственное осуществление уголовного преследования путем поддержания государственного обвинения в суде.

Необходимо отметить, что реализацию прокурором второго элемента можно сопоставить с процессуальным руководством над органами досудебного расследования, где его задача состоит в даче правовой оценке деяния лица, совершившего общественно опасное деяние, а также результатам предварительной изобличительной (преследовательской) деятельности, произведенной в рамках уголовного преследования.

При этом, процессуальная форма этой оценки не исчерпывается утверждением обвинительного акта, поскольку она охватывает и другие процессуальные действия, которые в купе можно условно разделить на три блока.

Первый блок охватывает реализацию полномочия, связанного с утверждением обвинительного акта, поскольку это придает ему силу акта уголовного преследования, исходящего от государства.

Также, в этот блок входят полномочия, связанные с утверждением постановления о прекращении дела, а также связанные с заключением процессуального соглашения о признании вины.

Второй блок ограничивается вспомогательными полномочиями, необходимыми прокурору для реализации досудебного уголовного преследования.

В эту категорию можно отнести полномочия, связанные с дачей письменных указаний, согласованием, утверждением действий и решения лица, осуществляющего досудебное расследование и т.д.

Также, в этот блок можно включить полномочия, связанные с правом прокурора по отмене незаконных решений следователя, дознавателя, органа дознания, а также участие прокурора в судебных заседаниях при рассмотрении вопросов, отнесенных УПК к компетенции следственного судьи.

В третий блок можно включить реализацию полномочия по регистрации заявлений и сообщений об уголовных правонарушениях в Единый реестр досудебных расследований и передаче материалов по подследственности.

Таким образом, указанные виды деятельности образуют фактическое процессуальное содержание уголовного преследования, осуществляемого прокурором, посредством руководства над органами досудебного расследования.

В стадии подготовки к судебному заседанию уголовное преследование полностью обуславливается предстоящей прокурорской деятельностью по поддержанию государственного обвинения и заключается в обеспечении обоснованности и законности ранее предъявленного обвинения, а также проверки отсутствия процессуальных препятствий для последующего судебного разбирательства путем реализации процессуальных полномочий, предоставленных УПК.

Следует заметить, что в судебном производстве по уголовным делам публичного и частно-публичного обвинения, а в случаях, предусмотренных УПК, также и по делам частного обвинения прокурора функцию уголовного преследования, реализует путем поддержания государственного обвинения [14].

Следует заметить, что поддержание государственного обвинения в суде, возлагается исключительно на прокурора, тем самым в рамках этой деятельности он должен обеспечить законность и обоснованность обвинения, сформулированное органом досудебного расследования.

При этом, в процессе поддержания же государственного обвинения прокурор выступает не только в качестве обвинителя, но и в качестве представителя государства, обеспечивая тем самым защиту прав и свобод человека и гражданина.

В целом обобщая вышеизложенное, а также учитывая имеющиеся неясности в законодательстве относительно деятельности прокуратуры по осуществлению уголовного преследования, считаем необходимым:

1) на законодательном уровне определить содержание функции уголовного преследования, осуществляемой прокурором;

2) реконструировать действующее в УПК понятие «уголовное преследование», поскольку оно базируется еще на модели УПК, предложенной Межпарламентской ассамблеей Содружества Независимых Государств и не подвергалось изменениям;

3) ввести в уголовно-процессуальный закон понятие «начала уголовного преследования» для того, чтобы закрепить процессуальные пределы уголовного преследования;

4) пересмотреть полномочия прокурора в досудебной стадии уголовного процесса с тем, чтобы он полноценно осуществлял возложенную на него основным законом функцию по осуществлению от имени государства уголовного преследования.

В частности, предусмотреть полномочия прокурора по проведению следственных действий, находясь в составе следственной группы (допрос свидетелей, потерпевшего, подозреваемого, проведение очной ставки ит.д.), а также право участвовать в любом следственном, либо процессуальном действии по поднадзорному ему уголовному делу;

### **2.3 Соотношение осуществляемых прокурором на досудебной стадии уголовного процесса функций надзора и уголовного преследования**

Если в досудебной стадии уголовного процесса прокурор выполняет две самостоятельные функции: «надзор за законностью в сфере досудебного расследования» и «осуществление уголовного преследования от имени государства», возникает вопрос об их соотношении.

Надо отметить, что эта тема поднимается учеными и теоретиками уже не один десяток лет, в этой связи по ней есть множество различных взглядов и мнений.

К примеру, В.Г. Журавлев еще в 1950 году указывал «Функция обвинения не является изолированной, оторванной от всех функций прокуратуры. Наоборот, все функции прокуратуры неразрывно между собой связаны, ибо они органически вытекают из основной конституционной обязанности прокуратуры - обязанности осуществлять высший надзор за законностью деятельности всех учреждений, отдельных должностных лиц, а также отдельных граждан» [68, с.26].

Есть утверждения, что «данные функции следует соотносить между собой как первоначальную (функция надзора) и производную (функция уголовного преследования)».

К примеру, по утверждению В.Б. Ястребова: «...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» [69, с.17-18].

В своей диссертационной работе Е.Л. Никитин утверждает, что функция уголовного преследования должна рассматриваться в качестве производной, поскольку: «...любое нарушение уголовного законодательства, то есть выявление деяния, содержащего признаки преступления, предусмотренного Законом, неизбежно влечет за собой необходимость принятия мер прокурорского реагирования (вынесение постановления о возбуждении уголовного дела) и обеспечение осуществления уголовного преследования» [70, с.55].

М.П. Кан, говорит: «хотя и говорит об участии прокурора в уголовном преследовании, фактически перечисляет его надзорные полномочия на стадии предварительного расследования» [71, с.103-118].

Конечно, необходимо принимать во внимание особенности полномочий прокурора в те периоды, когда были написаны работы М.П. Кан (еще в СССР) и Е.Л. Никитина (в период РСФСР, в котором понятия уголовного преследования не существовало).

Таким образом, по столь существенной проблеме единства взглядов отсутствует.

Представляется, что для определения взаимосвязи рассматриваемых функций прокурора на досудебной стадии уголовного процесса необходимо использовать положения действующего законодательства для дальнейшего осмысления.

Надо отметить, что функция надзора прокурора распространяется на все сферы общественных отношений, поэтому ее можно рассматривать как универсальной.

Исходя из этого, данная функция с функцией уголовного преследования связана не «напрямую», а опосредованно, через подфункцию (направление)-«надзор за соблюдением законности в досудебном расследовании» (п.4, ст.5 Закона РК «О прокуратуре»).

Лишь при указанных обстоятельствах эти две функции можно соотносить между собою.

Наиболее точно, с нашей точки зрения соотношены эти две функции прокурора в работах С. Алексеева, Т. Цапаевой и В.Лазаревой.

В частности, рассматривая уголовный процесс как единое целое, авторы пришли к выводу о том, что эта целостность обуславливает целостность и единство правового статуса (функции) прокурора на всем его протяжении: «Логика требует, чтобы он оставался единым на всех ступенях процесса».

Исходя из подчиненности целей предварительного расследования судебному разбирательству, С.Н. Алексеев сформулировал вывод: «о том, что деятельность прокурора в стадии предварительного расследования обусловлена стоящей перед ним задачей в судебном разбирательстве».

Эта задача, которая состоит в том, чтобы обосновать перед судом выдвинутое органами предварительного расследования и предъявленное конкретному лицу обвинение, может быть реализована только в том случае, если само предварительное расследование произведено законно, а предъявленное лицу обвинение обосновано достаточной совокупностью доказательств» [72, с.84].

Указанное утверждение позволяет сделать вывод о том, что задача прокурорского надзора в рассматриваемой стадии процесса состоит в создании условий, необходимых для эффективного поддержания государственного обвинения в суде.

Также на наш взгляд заслуживает внимание по данному вопросу утверждение Ш.М. Абдул-Кадырова, по мнению которого: «для того чтобы продолжить уголовное преследование в суде, прокурор обязан обеспечить законность досудебного расследования.

Поэтому прокурорский надзор за законностью досудебного расследования, правомерно рассматривать как начало (первый этап) деятельности прокурора по подготовке к обоснованию обвинения в суде, как часть его обвинительной деятельности, а также как средство реализации процессуальной функции обвинения (уголовного преследования)» [57, с.41].

Как уже отмечалось, полномочия прокурора при досудебном расследовании и рассмотрении дела судом определены в ч.4 ст. 58 УПК и в иных его статьях, регламентирующих конкретные процедуры [14].

Поскольку деятельность прокурора в досудебном производстве носит сложный системный характер, соответственно, различные его функции тесно взаимосвязаны между собой.

В каждом определенном случае прокурор в различной степени применяет ту или иную часть своих полномочий.

Однако, как уже отмечалось ранее, вопрос об осуществлении прокурором уголовного преследования в досудебной стадии уголовного процесса является довольно дискуссионным.

К тому же, в специальной литературе бытует мнение, что прокуратуре в досудебной стадии в процессе трудно добросовестно осуществлять две функции: осуществление надзора и уголовного преследования, особенно при согласовании применения меры пресечения в виде содержания по стражей.

При этом, совершенный механизм, позволяющий оптимально сочетать объективный надзор за законностью расследования уголовных дел с уголовным преследованием до сих пор не найден.

Однако, как уже отмечалось, что ряд поправок, внесенных в УПК РК, существенно сократили полномочия прокурора в досудебной стадии уголовного процесса, тем самым сместили центр тяжести в полномочиях прокурора в сторону надзора[14].

В частности, в 2007 году прокурор был лишен права санкционирования меры пресечения в виде содержания под стражей, а в период с 2015 года по

2018 года упразднены его полномочия по санкционированию обыска, выемки, негласных следственных действий, утверждение протокола об уголовном проступке и т.д.

Но, несмотря на это, прокурор все еще не лишен полномочий по осуществлению уголовного преследования.

Так, при обнаружении признаков уголовного правонарушения прокурор имеет право самостоятельно зарегистрировать заявление, либо сообщение в ЕРДР и соответствующий материал по подследственности направить в компетентный правоохранительный орган, либо самостоятельно осуществлять по нему досудебное расследование, тем самым реализуя функцию – уголовного преследования (ст.193 УПК) [14].

К тому же, в соответствии с п.4, ч.1, ст.193 УПК прокурор вправе участвовать в осмотре места происшествия, а также осуществляет другие действия в рамках своих полномочий, предусмотренных УПК[14].

Принимая участие в производстве осмотра места происшествия, прокурор обеспечивает проведение этого следственного действия наиболее эффективными способами, организует взаимодействие следователя с органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, и экспертными службами с тем, чтобы были получены достоверные и допустимые доказательства.

При этом, надо отметить, что некоторые теоретики предполагают, что участвуя в производстве следственных действий, прокурор, осуществляет надзор за законностью расследования.

Однако представляется, что деятельность прокурора в данном случае не столь «прямолинейна», поскольку принимая участие в следственных действиях, он способствует собиранию обвинительных доказательств, которые в последствие будут представлены им при рассмотрении дела судом.

Также, в соответствии с п.5 ч.1 ст.193 УПК прокурор «вправе давать лицу, осуществляющему досудебное расследование письменное указание о производстве тех или иных следственных действий, которое является обязательным для исполнения» [14].

В этом случае, казалось бы, что надзорные полномочия прокурора не связаны непосредственно с уголовным преследованием, но такие указания, понуждают лицо, проводящее расследование, производить определенные действия, которые связаны с реализацией уголовно- процессуальной функции – «уголовного преследования».

При изучении уголовного дела, поступившего с обвинительным актом для решения вопроса о направлении его суд, прокурор осуществляет сугубо надзорные полномочия.

В частности, установив, что по делу не собраны относимые, допустимые, достоверные и достаточные доказательства, либо иные нарушения уголовно- процессуального закона, препятствующие для направления его в суд, прокурор на основании норм ст.302УПК РК правомочен принять решение о направлении

дела органу досудебного расследования для производства дополнительного расследования. [14].

В случае же утверждения обвинительного акта прокурор реализует функцию – уголовного преследования.

Также, при направлении дела на дополнительное расследование прокурор дает письменные указания, которые могут быть направлены на собирание доказательств с целью осуществления уголовного преследования, в том числе и в судебном производстве.

При изучении уголовного дела, по которому прекращено производство в целом, либо уголовное преследование в отношении лица, прокурор также осуществляет сугубо надзорные полномочия.

Однако, отменяя процессуальное решение о прекращении дела, прокурор возобновляет его производство, тем самым создает предпосылки для осуществления уголовного преследования.

Аналогично по уголовному делу, по которому прекращено уголовное преследование в отношении лица, отменяя это решение, орган уголовного преследования продолжает осуществлять уголовное преследование.

При этом, в отмеченных случаях, прокурор, отменяя решения органа досудебного расследования должен указывать, на чем обоснованно его решение, а также какие обстоятельства по делу подлежат установлению, то есть для его правильного разрешения.

Изучая в рамках надзора уголовные дела с прерванными сроками расследования, прокурор также может способствовать осуществлению уголовного преследования.

Кроме того, некоторые надзорные полномочия прокурора, на первый взгляд, могут показаться, что они никоим образом не связаны сугубым преследованием.

В частности в соответствии с п. 10 ч. 1 ст. 193 УПК, прокурор вправе «отменять незаконные или необоснованные постановления нижестоящего прокурора» [14].

Казалось бы, что эти полномочия прокурора с реализацией уголовного преследования не связаны, но в числе этих постановлений могут быть и те, которые реализуют данную функцию.

Таким образом, сопоставляемые функции прокурора и осуществляемые им в досудебной стадии уголовного процесса находятся в состоянии пересечения и взаимопроникновения.

В частности, реализуемая прокурором надзорная функция может предшествовать деятельности по реализации функции уголовного преследования.

К примеру, в случае утверждения прокурором обвинительного акта, направлении материала в орган досудебного расследования для решения вопроса об осуществлении уголовного преследования и т.д.



Более того, реализуемая прокурором надзорная функция также может реализовать деятельность по осуществлению уголовного преследования органам досудебного расследования.

К примеру, при даче прокурором письменных указаний, отмены постановлений по уголовному делу о прекращении производства, либо прерывании срока расследования, а также прекращении уголовного преследования в отношении лица.

В тоже время, надзорные полномочия прокурора в досудебной стадии уголовного процессе не всегда влекут реализацию функции уголовного преследования.

К примеру, решение прокурора об отмене в связи с отсутствием полноты и всесторонности проведенного расследования постановление органа досудебного расследования о прерывании уголовного дела на основании п.1 ч. 7 ст.45 УПК РК, практически не влечет реализацию функции уголовного преследования [14].

Но при установлении подозреваемого лица, действия по уголовному преследованию продолжатся.

#### **2.4 Осуществление прокурором уголовного преследования и надзора за соблюдением законности при подозрении лица в совершении уголовного правонарушения и определении квалификации деяния**

Как уже неоднократно отмечалось, прокурор осуществляет уголовное преследование (ч.1 ст. 58 УПК РК), а в соответствии со ст.83 Конституции РК и ст.1 Закона РК «О прокуратуре», прокурор осуществляет данную функцию от имени государства [7,14].

Между тем, имеющиеся полномочия прокурора сегодня на досудебной стадии уголовного процесса не в полной мере позволяют ему осуществлять столь важную для государства уголовно-процессуальную функцию, что в целом противоречит вышеуказанным нормативно правовым актам.

К примеру, прокурор не обладает правом лично производить следственные действия, по делам, которые находятся в производстве поднадзорных ему органов.

Законодательство также не определяет право прокурора участвовать в производстве следственных действий, проводимыми поднадзорными ему органами, за исключением осмотра места происшествия, при этом нет и запретов.

Более того, в соответствии с нормами действующего УПК постановление о квалификации деяния подозреваемого выносится лицом, осуществляющим досудебное расследование (ст.203 УПК), его копия направляется прокурору (ч. 3 ст. 204 УПК) [14].

Прокурор, же в целях предотвращения нарушений на этой стадии уголовного процесса представлено право отмены данных постановлений на

основании п.10 ч.1 ст.193 УПК, при этом, он практически лишен возможности на формирование выдвигаемого обвинения в постановлении, поскольку законодательство его не наделяет полномочием по даче указаний подобного характера[14].

В соответствии с п.5, ч.1, ст.193 УПК РК прокурор уполномочен давать лишь указания «о производстве тех или иных следственных действий» [14].

Надо отметить, что проблеме, касающейся ограниченности у прокурора на досудебной стадии уголовного процесса полномочий, препятствующее ему полноценно осуществлять уголовное преследование, посвящено множество работ.

Когда речь идет о прокурорском надзоре за исполнением законов при определении квалификации деяния подозреваемого, в основном ставится вопрос о расширении полномочий прокурора, то с точки зрения осуществления уголовного преследования вносятся более радикальные предложения.

Это, в частности, передача прокурору в полном объеме полномочий следователя по определению квалификации деяния подозреваемого.

Так, по данному вопросу, на наш взгляд весьма обоснованный вывод делает И.И. Шичанин, по мнению которого: «обладая возможностью присутствия при допросе подозреваемого следователем, государственный обвинитель мог бы получить ценные сведения, которые могли бы помочь ему составить и спланировать свое выступление в суде» [73, с.55-60].

Также, указанный автор отмечает, что «предъявление обвинения- одна из немногих процедур уголовного процесса, упомянутой в Конституции РК, в связи с чем ей отводится особое ее значение как процедуры, изменяющей и ограничивающей права лица, деяния которого определены квалификацией, и опять же выражающей отношение государства к совершенному деянию» [73, с.55-60].

В соответствии с нормой ч. 3 ст. 16 Конституции РК «Каждый задержанный, арестованный, обвиняемый в совершении преступления, имеет право пользоваться помощью адвоката (защитника) с момента, соответственно, задержания, ареста или предъявления обвинения» [7].

Норма ст. 77 Конституции РК провозглашающая принцип презумпции невиновности- также по отношению к обвиняемому [7].

Важность этой процедуры подтверждается и практикой, поскольку нарушения, допущенные при формулировании и предъявлении подозрения, являются, несомненным основанием для возврата уголовного дела на дополнительное расследование в порядке п.3, ч.1, ст. 302 УПК РК [14].

Так, подавляющая часть уголовных дел, возвращенных органами прокуратуры РК для производства дополнительного расследования, возвращены в связи с нарушениями, допущенными при предъявлении подозрения (обвинения).

При этом предъявление подозрение (обвинения) лицу, как считает И.И. Шичанин: «оправдывает все предыдущие этапы и задержания, и заключения

под стражу (в случае, если они имели место), а мера пресечения может быть продлена и после предъявления обвинения, что, безусловно, правильно для доведения расследования до логического завершения» [73, с.55-60].

Но далее этим же автором задается вопрос: «А верно ли осуществление столь важного процессуального действия лицом, осуществляющим досудебное расследование (следователем)?» [73, с.55-60].

Далее автор отмечает: «что при всех реконструкциях органов досудебного расследования и прокуратуры функцию государственного обвинения никто не отменял, а она напрямую связана с процессом предъявления подозрения (обвинения) и продолжает линию обвинения на судебной стадии уголовного процесса» [73, с.55-60].

При этом, необходимо отметить, что об этом же ранее писал и М.Н. Маршунов.

Развивая эту идею, И.И. Шичанин счел необходимым: «усиления контроля в этой стадии процесса, причем не путем усиления надзорной функции прокуратуры, а в передаче органам прокуратуры полномочий по составлению постановления об определении квалификации деяния лица, совершившего общественно опасное деяние» [73, с.55-60].

Наряду с этим, И.И. Шичанин предполагает: «что по определенной категории малозначительных дел, для уменьшения нагрузки на органы прокуратуры, предусмотреть возможность самостоятельности следователя при предъявлении обвинения, а также по поручению прокурора выступать государственным обвинителем в суде» [73, с.55-60].

Более того, в специальной литературе существует также мнение, что обеспечивая стопроцентное поддержание государственного обвинения по уголовным делам, ведет к нерациональному использованию прокурорских работников, к неоправданному отвлечению их от выполнения конституционной функции прокуратуры-осуществления от имени государства высшего надзора.

В этой связи, осуществление принципа состязательности в суде может быть обеспечено и другими способами.

Во-первых, в соответствии с Уголовно-процессуальным кодексом состязаться с защитой вправе потерпевший от преступления, а во-вторых, нельзя недооценивать роль и значение общественного обвинения, которому следует уделить должное внимание.

Однако, эта позиция, на наш взгляд, не является правильными, так как законодатель счел необоснованным наделять лицо, осуществляющее досудебное расследование, либо иных лиц функцией по поддержанию государственного обвинения в суде.

При этом, немногочисленные попытки по реализации указанной идеи о направлении в суд в качестве государственных обвинителей, лиц осуществляющих досудебное расследование, были неудачными.

Действительно, функции расследования и поддержания государственного обвинения совершенно разные, они требуют различной подготовки и профессиональных качеств.

К тому же, лицо, осуществляющее расследование, элементарно не будет иметь возможность одновременно с этим поддерживать государственное обвинение в суде.

Предложения же передать прокурору полномочия по определению деяния лица, совершившего общественно опасное деяние, основываются на том, что в случае возложения на прокурора этой обязанности он будет более эффективно осуществлять надзор и тщательнее исследовать материалы уголовного дела, с тем, чтобы в суде качественно реализовать функцию по поддержанию государственного обвинения.

Также, это способствовало бы выявить все те недостатки, которые обнаруживаются лишь при решении вопроса о направлении уголовного дела суд.

В данном суждении в определенной степени есть закономерность, но следует ли менять процедуру предъявления подозрения лицу, совершившему общественно опасное деяние, установленную УПК?

Необходимо отметить, что обязанность допроса подозреваемого, после квалификации его деяния прокурором, И.И. Шичаниным оставлена за лицом, осуществляющим досудебное расследование [73, с.55-60].

Эту позицию автор обосновал тем, что в случае оставления этого права за прокурором после составления им постановления, то фактически он становится бы вторым следователем, заканчивающий расследование по уголовному делу, что на его взгляд будет нелогичным.

Однако, некоторые ученые и теоретики считают, что «второй следователь» все же появится и тогда, когда прокурор по делу будет выносить постановление, поскольку дело будет продолжать находиться в производстве лица, осуществляющего досудебное расследование.

Идеи по поводу передачи прокурору полномочий предъявлять обвинение (подозрение) высказывались позднее и В.Ю. Мельниковым.

Так, по его мнению: «решение прокурора об уголовном преследовании определенного лица может быть оформлено постановлением об определении квалификации его деяния, или актом уголовного преследования» [74, с.41].

Необходимо отметить, что ученые, предлагающие передать прокурору полномочия по вынесению постановления о квалификации деяния подозреваемого, опираются, в том числе, на опыт тех государств, где подобные порядок реализован и действует.

Так, УПК Республики Армения установил, что прокурор, осуществляющий уголовное преследование, выносит от своего имени постановление о привлечении лица в качестве обвиняемого.

Это основано на Конституции Армении, где определено, что прокуратура (и только она) выполняет функцию уголовного преследования, в связи с чем,

любой следователь (МВД, Специальной следственной службы), собрав доказательства, достаточные для привлечения лица в качестве обвиняемого, является к прокурору соответствующей прокуратуры, с уголовным делом.

Прокурор прокуратуры, который в соответствии с распределением обязанностей специализируется по определенной категории уголовных дел, изучает представленные доказательства и при наличии оснований выносит от своего имени постановления о привлечении лица в качестве обвиняемого и дает следователю указания о производстве следственных действий, направленных на дальнейшее осуществление уголовного преследования в отношении обвиняемого.

Затем к этому же прокурору поступает уголовное дело с обвинительным заключением, и обвинительное заключение утверждает не прокурор, возглавляющий прокуратуру, а тот же прокурор прокуратуры.

Этот же прокурор в суде поддерживает государственное обвинение и вправе изменять обвинение как в сторону, улучшающую, так и в сторону, ухудшающую положение обвиняемого.

Надо отметить, что указанная деятельность схожа с процессуальной деятельностью процессуального прокурора в РК, за исключением лишь того, что процессуальный прокурор не выносит лично постановления об определении квалификации деяния подозреваемого.

Ученые и теоретики всформировавшейся системе Республики Армении по этой стадии уголовного процесса находят как плюсы, так минусы.

К положительной стороне относят то, что уголовное преследование на всех стадиях процесса осуществляет один и тот же прокурор.

Также, к этой стороне относят и то, что с момента вынесения постановления о квалификации деяния прокурор наделен правом дачи указания следователю о собирании доказательств и изменять обвинение в любую сторону.

К недостаткам же относят то, что прокурор в данном случае реализует не надзорные полномочия, а вместо следователя по делу принимает важнейшие властные решения (и, соответственно, сам несет ответственность за них эти решения).

В целом же резюмируя изложенное, высказывают мнение, что при данной правовой системе, прокурор должный надзор обеспечить не сможет, так как осуществлять эту деятельность за самим собой выглядит не логично.

А следователь при данной системе лишается самостоятельности и по существу становится исполнителем указаний прокурора.

В этой связи, на их взгляд, именно следователь, должен принимать все ключевые решения по находящимся в его производстве уголовным делам, в том числе выносить постановления о квалификации деяния подозреваемого.

Прокурор же, по их мнению, должен иметь право согласовывать некоторые из этих решений и отменять их, вносить указания, т.е. осуществлять исключительно надзорные полномочия.

При этом, когда дело поступит ему с обвинительным актом, он должен обладать всей полнотой властно-распорядительных полномочий для принятия по нему процессуального решения, определяющего его переход в следующую стадию.

На наш же взгляд сегодня с учетом того, что нормы основного закона лишь прокурора наделяют правом от имени государства осуществлять уголовное преследование, считаем, чтобы исключительно он выносил постановление о квалификации деяния подозреваемого, поскольку эта стадия является основной формой уголовного преследования.

В данном случае можно взять за основу уголовно-процессуальную систему Германии, где единственным органом, осуществляющим уголовное преследование, является прокуратура, при этом иные правоохранительные органы, в т.ч. органы полиция, досудебное расследование осуществляют под непосредственным руководством прокурора.

Пределы ответственности разделены таким образом, что полиция осуществляет сбор материалов, а прокурор – дает им оценку и принимает ключевые процессуальные решения по делу, при этом исключением является очевидные и не представляющие сложности уголовные дела.

Также считаем необходимым, вернуть прокурору полномочия по утверждению протокола по делам об уголовных проступках, поскольку как уже отмечалось на сегодняшний день, надлежащий ведомственный контроль по делам указанной категории не обеспечивается.

При этом, на наш взгляд на оперативности это никак не отразится, поскольку подавляющая часть этих дел расследуется в электронном формате.

Также на наш взгляд было бы правильным, если прокурор санкционировал меру процессуального принуждения в виде задержания подозреваемого за совершение уголовного правонарушения, за исключением случаев, когда лицо застигнуто при совершении преступления или непосредственно после его совершения.

Основанием является то, что во многих случаях органы уголовного преследования лиц, совершивших уголовные правонарушения, задерживают лишь после сбора достаточных доказательств уличающих подозреваемого, в этой связи они имеют реальную возможность получить на это согласие от прокурора.

На наш взгляд при таких обстоятельствах следователи будут более взвешенно подходить к вопросу применения данной меры процессуального принуждения, которая существенным образом ограничивает конституционные права граждан, а именно конституционный принцип на неприкосновенность личности.

К примеру, за 12 месяцев 2019 года подразделениями следствия и дознания в порядке ст.128 УПК задержано 11 937, что на 14,1% больше чем за аналогичный период 2018 года (10 455 лиц).

Из указанного количества 2145 лиц или 17,9 % освобождено из ИВС, в том числе прокурором –1235 или 57,5%, самим органом – 140 или 6,5%.

Из них в связи с неподтверждением подозрения–39, за отсутствием основания применения к задержанному меры пресечения в виде содержания под стражей–1983, за произведением задержания с существенным нарушением требований ст.131 УПК–5, отсутствия законных оснований для задержания–113, за истечением установленного законом срока задержания-5.

Указанные статистические данные позволяют сделать вывод о том, что конституционные права граждан при рассмотрении вопроса о задержании лиц в порядке ст.128 УПК продолжают иметь место, в этой связи предлагаемое нами предложение является весьма актуальным.

К примеру, в случае применения этого процессуального порядка при задержании в 2019 году количество лиц, незаконно задержанных, либо к которым необоснованно применена данная мера процессуального принуждения было бы в 2 раза меньше, то есть не 2 145 лиц, а 910 лиц.

Более того, правоохранительные, либо специальные органы эту меру процессуального принуждения в некоторых случаях используют для производства необходимых оперативно-розыскных мероприятий и соответствующих встреч с задержанным сотрудниками оперативных аппаратов и служб, которые в большинстве случаев не обходятся без применения насилия к задержанному, в целях получения нужных сведений.

Прокурор же будет давать принципиальную оценку законности задержания, посредством изучения материалов дела, содержащим фактические данные.

При санкционировании протокола о применении меры процессуального принуждения в виде задержания прокурор будет выяснять следующие вопросы.

- имеется ли зарегистрированное в ЕРДР уголовное правонарушение к моменту принятия решения о задержании;
- произведено ли задержание компетентным органом;
- имелись ли предусмотренные законом основания и мотивы для задержания;
- соблюден ли процессуальный порядок задержания;
- соблюдены ли права и законные интересы лица, задержанного в качестве подозреваемого.

В случае санкционирования прокурором данной меры процессуального принуждения в отношении подозреваемого следственному суду будет направляться соответствующее уведомление с копией протокола.

При этом, следует учитывать, что при таком механизме жалобы на незаконное задержание должны будут рассматриваться исключительно следственным судом, доводы из которой он будет проверять в процессе рассмотрения уже вопроса о применении меры пресечения в виде содержания под стражу.

При условии, что вышеприведенные предложения будут поддержаны, предусмотреть, чтобы жалобы на незаконное задержание, применение меры пресечения, а также мер процессуального принуждения рассматривались исключительно следственным судом;

За прокурором как за фактическим руководителем и организатором производства следственных действий по уголовному делу оставить рассмотрение жалоб на постановление о квалификации деяния, поскольку следственный суд не вправе давать оценку виновности лица, а также жалоб потерпевшей стороны, в том числе не обоснованное прекращение, прерывание волокиту расследования и т.д.

Следует отметить, что в таком случае сторона защита уже будет обращаться не надзирающему прокурору, а сразу вышестоящему прокурору.



### **3. РАЗВИТИЕ ИНФОРМАЦИОННЫХ ТЕХНОЛОГИЙ В ОРГАНАХ ПРОКУРАТУРЫ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН КАК ОДИН ИЗ КЛЮЧЕВЫХ ФАКТОРОВ ФОРМИРОВАНИЯ ВЫСОКО-ЭФФЕКТИВНОГО ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА**

#### **3.1 Понятие информационных технологий, их роль в деятельности правоохранительной деятельности**

Несмотря на тот факт, что в недалеком прошлом общество не имело понятие об информационных технологиях, сегодня они основательно вошли в нашу жизнь и закрепились в ней.

Следует отметить, что информационные технологии вошли в нашу жизнь намного раньше, чем дисциплина «Информатика», которая появилась только в XX веке.

И это на наш взгляд связано с возрастанием потребностей населения в обработке информации, для чего человечеством на постоянной основе предпринимаются меры по усовершенствованию способов ее получения, а также методов обработки.

Поэтому информационные технологии – это всегда процесс поиска, сбора, обработки, хранения, предоставления и, конечно же, распространения информации.

В свою очередь указанные процедуры способствует повышению эффективности развития в той или иной сфере деятельности человечества.

На сегодняшний день информационные технологии способствуют оптимизации процессов обработки информации, снижению трудоемкости использования ресурсов, применению новых форм информационной поддержки любых видов деятельности, при этом экономятся затраты труда, времени, энергии, вещественных средств.

Основной же целью информационных технологий является «снижение трудоемкости использования информационных ресурсов» [75].

Следует отметить, что применение информационных технологий позволило повысить и эффективность деятельности правоохранительных органов.

К примеру, информационные технологии в деятельности правоохранительных органов ускоряют поиск, обработку и анализ важной информации.

Также они могут использоваться для оперативного обмена разными сведениями, например, для предоставления данных, необходимых контролирующим органам, и, также, в рамках уголовного судопроизводства.

В связи с чем, информационные технологии сегодня стали неотъемлемой частью борьбы с преступностью и ее профилактикой.

К примеру, сегодня эти системы на основе сформировавшихся сведений самостоятельно анализируют криминогенную ситуацию, как в определенном регионе страны, так и в целом по Республике, а по результатам и вовсе

предоставляет определенные выводы и предложения о требуемых мерах реагирования.

В качестве примера можно рассмотреть автоматизированную систему «Сергек», с применением которой в столице Республики и г.Алматы повысилась дисциплина водителей, тем самым обеспечено сохранение сотней человеческих жизней.

Об этом свидетельствуют статистические данные, согласно которым только за пять месяцев 2018 г. число аварий в г.Нур-Султане снизилось более чем на 17%, число раненных – на 19%, погибших – на 40% [76].

В г.Алматы можно рассмотреть также программу «Безопасный двор», деятельность которой направлена на интеграцию видеопотока с городских видеокамер в районные управления полиции.

Это инновация позволяет сотрудникам полиции без траты времени на запрос осуществлять не только поиск по имеющимся видеоданным, но и предотвращать преступления.

Надо отметить, что использование этих видеокамер позволило в 2019 г. в г.Алматы раскрыть 1 359 преступлений (в том числе около 800 краж), а также выявить более 14 тысяч административных правонарушений.

Также, в г.Алматы реализуется проект «Система видеомониторинга мест массового скопления граждан», в рамках которого также рассматривается возможность внедрения программного обеспечения распознавания лиц по казахстанской, белорусской и японской технологиях.

Данное программное обеспечение даст возможность поиска лиц, причастных к совершению преступлений, находящихся в розыске, а также фиксировать места появления лиц, находящихся в криминалистических базах полиции [77].

Таким образом, в правовой деятельности применяется огромное количество разнообразных информационных технологий, которые позволяют хранить большие объемы данных, получать, передавать, обрабатывать информацию, решать конкретные задачи, принимать решения, что во многом облегчает работу сотрудников.

Однако, главной задачей использования IT-технологий в правовой сфере чаще всего выступает подготовка точного решения.

Внедрение же IT-технологий должно осуществляться при неуклонном соблюдении прав граждан на доступ к информации, защиту сведений о личной жизни и персональных данных, предусмотренных Конституцией.

Также, надо отметить, что от применения информационных технологий, выгоду получают не только государственные органы, но и общество в целом, поскольку при их помощи информация в любой смежной сфере общественной деятельности становится доступней.

Если подойти к теоретическому аспекту то под термином «технология» понимается «совокупность методов обработки, изготовления, изменения состояния, свойств, формы объекта в процессе производства или в процессе

продуцирования, а также как наука о способах воздействия на материал или на информационный продукт соответствующими орудиями производства» [78, с.96].

Понятие же «информация» наиболее широкое понятие приобрело в середине XX века на основании трудов В.М.Глушкова, который под этим термином определил: «меру неоднородности распределения материи и энергии в пространстве и времени, меру изменений, которыми сопровождаются все протекающие в мире процессы» [79, с.53-62].

Информация (от латинского «informatio») – это сведения, сообщения о каком-либо событии, деятельности и т.д.

На сегодняшний день информация- это стратегически важный продукт человеческой деятельности, при этом с появлением современных технических средств она стала выступать главным ресурсом научно-технического прогресса и развития общества.

Теория информации понимает под информацией средство, снимающее «неопределённость» (энтропию) события или объекта познания.

Информацию определяют и «как сообщения о событиях, которые происходят в правовой системе общества (М.М. Рассолов)» [80, с.256-257], и «как данные, которые характеризуют объект познания, выделяющийся познающим субъектом в том или ином отображении познаваемого объекта (Н.С. Полевой)» [81, с.334], и «как совокупность законодательства и правоприменительной практики (В.Э. Краснянский)» [82, с.256-257].

Как правило, в обычной жизни под информацией понимается интересующие нас сведения, однако в различных исследованиях, в законодательстве этот термин используется в одном его основном значении - сведения, данные, знания.

Важную роль информация играет в юридической деятельности, в том числе в правоохранительной и правозащитной деятельности.

При этом, надо отметить, что в этих сферах точного и однозначного определения понятия «информация» нет. Взгляды учёных на указанный вопрос также не однозначные.

Так, современными учеными дано множество понятий информации, но единого определения нет, что в определенной степени связано с разнородным проявлением информации в различных условиях процессов информационного взаимодействия.

Анализ литературы, в т.ч., законодательства РК, регламентирующего информационные отношения, также показывает, что точного и единого определения «информации» не существует.

Однако термин «информация» нашел отражение в Законе РК от 16 ноября 2015 года «О доступе к информации», в котором под информацией понимается «сведения о лицах, предметах, фактах, событиях, явлениях и процессах, полученные или созданные обладателем информации, зафиксированные на

любом носителе и имеющие реквизиты, позволяющие ее идентифицировать» [83].

Понятие информационные технологии в Законе РК от 24 ноября 2015 года «Об информатизации» именуется как «информационные системы» и определяется как – «организационно-упорядоченная совокупность информационно–коммуникационных технологий, обслуживающего персонала и технической документации, реализующих определенные технологические действия посредством информационного взаимодействия и предназначенных для решения конкретных функциональных задач» [84].

Целью правового регулирования отношений, связанных с применением и существующих, и перспективных информационных систем, при решении задач социально-экономического развития, повышения эффективности государственного управления, а также обеспечения информационной безопасности правоохранительных органов и судов, является создание эффективной правовой основы реализации прав граждан, защиты общественных и государственных интересов в указанной сфере.

Для достижения этой цели требуется координация и согласованность правотворческой деятельности органов власти, её соответствие государственной политике РК в сфере развития и использования информационных технологий, при этом реализация этой цели должно осуществляться по следующим направлениям:

- принятие новых нормативно правовых актов, восполняющих пробелы в регулировании;
- внесение изменений и дополнений в действующее законодательство с учётом состояния и развития информационных технологий;
- участие в выработке международно-правовых документов в сфере информационных технологий.

Государственная политика в сфере использования информационных технологий также должна создавать все необходимые условия для их деятельности в правовой среде, что позволит еще больше снизить преступность не только в реальном мире, но и в интернет-пространстве, повысить доверие к уголовному судопроизводству и создать безопасную и мирную жизнь для населения.

Для этого важно, чтобы эти системы обладали стабильностью, гибкостью и, конечно же, высокой производительностью при их использовании.

В то же время применяемые правоохранительными органами информационные технологии должны иметь достаточную защищенность от внешних и внутренних несанкционированных воздействий, а все неполадки, препятствующие их нормальному функционированию, должны быть легко устраняются.

При этом, информационные технологии в работе правоохранительных органов должны быть максимально защищены от внешних и внутренних

несанкционированных воздействий, а все неполадки, мешающие их нормальной работе, должны быть легко устранимы.

Таким образом, на сегодняшний день правоохранительные органы без технических и программных средств обработать информационный поток не в состоянии.

### **3.2 Основные аспекты развития информационных технологий в органах прокуратуры Республики Казахстан**

Развитие четвертой промышленной революции фундаментальным образом затронуло весь спектр жизнедеятельности человека и общества.

Глобальная цифровизация приобрела значение стратегического тренда развития экономики, активизировались процессы развития автоматизации, роботизации, искусственного интеллекта, обмена «большими данными», чему в немалой степени способствовала и охватившая практически всю планету пандемия COVID-19.

Характер проявления и цели четвертой промышленной революции в разных странах варьируются в зависимости от уровня развития и решаемых задач.

Так в Германии реализуется программа «Индустрия 4.0» - ставка на перерабатывающую промышленность, в Японии - «Общество 5.0» - во главу угла поставлен человек, в США - «DigitalEconomyAgenda» - поддержка правительством разработки новых технологий, в Великобритании «DigitalStrategy» - стратегия развития цифровых технологий, в Китае - государственные проекты «План 863», «Факел», «MadeinChina 2025».

В РК на данном этапе формируется инфраструктура и государственное цифровое управление, реализация которых затронула практически весь государственный аппарат и главный надзорный орган не стал исключением, поскольку его деятельность связана со сбором и анализом значительной как для государства, так и для общества в целом информации.

Именно поэтому освещение инновационных информационных систем, применяемых органами прокуратуры РК, на наш взгляд сегодня является актуальным.

Надо отметить, что применяемые на сегодня в органах прокуратуры информационные системы уже стали неотъемлемой частью надзорной деятельности, поскольку их внедрение и использование существенно оптимизировало работу по сбору и анализу необходимой информации.

А ведь, эта оперативность при сборе информации, и ее качественный анализ играют значительную роль в деятельности прокуратуры, поскольку повышает вероятность принятия прокурором верного решения, на что ему в отдельных случаях по закону отводится весьма ограниченное время.

К тому же эти технические прогрессы, сегодня нашли положительную оценку в обществе, поскольку одним из их предназначений также является

искоренение имеющихся в правоотношениях бюрократических процедур и волокиты, а это все способствуют повышению уровня доверия граждан, являющегося одним из ключевых индикаторов всех правоохранительных органов, в том числе прокуратуры.

Поэтому рассматриваемый нами анализ весьма важен, поскольку нацелен на оценку реализуемых проектов по цифровизации отдельных отраслей надзора, а также на освещение их эффективности и существующих преград.

Как известно, внедрение и использования новых инновационных информационных систем требует сначала проведение различного рода подготовительных мероприятий, к числу которых можно отнести проверку их на безопасность, как для государства, так и для общества, принятие нормативно правовых актов и др.

В связи с чем, в Республике наряду с внедрением и использованием новых информационных систем идет полномасштабная работа, связанная с принятием госпрограмм, внесением поправок и дополнений в нормативно правовые акты и др.

На наш взгляд в РК инновационное развитие информационных систем, как в деятельности самой прокуратуры, так и поднадзорных ей органов тесно связано с формированием нового ведомства при Генеральной прокуратуре-«Комитета по правовой статистике и специальным учетам».

Так, в рамках обеспечения в стране законности и правопорядка этим ведомством еще в 2011-2012 годах были разработаны такие инновационные проекты, как электронный КУЗИ, электронный талон, «Бизнес тірегі» и «Айкын».

Электронный журнал КУЗИ и талон позволил гражданам посредством интернета, либо мобильного телефона получать информацию о принятом процессуальном решении по поданному заявлению.

Проект«Айкын» создал возможность контроля физическими и юридическими лицами над ходом рассмотрения их обращений всеми государственными органами посредством посещения определенного сайта на интернет просторе, либо направлением СМС- сообщения [85].

В 2015 году под руководством этого же ведомства создана информационная система- «ЕРДР».

Сегодня регистрация в ЕРДР заявления или сообщения об уголовном правонарушении является началом уголовного процесса.

Более того, эта система интегрирована с информационной системой суда «Төрелік», что позволяет прокурорам отслеживать все стадии уголовного процесса, то есть с момента регистрации правонарушения до вступления приговора в законную силу.

Надо отметить, что эта работа позволила Верховному суду и Генеральной прокуратуре РК запустить новый совместный проект «Зандылық», который позволил прокурорам не только предотвращать нарушения требований

Уголовного кодекса со стороны служителей фемиды, но и ориентировать их на вынесение законных и объективных приговоров.

Позитивное значение информационной системы «Зандылық» также состоит в том, что с ее помощью прокуроры стали обладать возможностью оперативной выгрузки необходимых статистических сведений для проведения аналитической работы.

Эффективность же этого проекта Генеральной прокуратуры признана даже за пределами РК, поскольку на международном конкурсе «Проектный Олимп», проходившего 22 ноября 2017 года в г. Москве в номинации «Прокуратура. Smart– управление» удостоился второго места, а в отдельной номинации и вовсе предстал как «Лучший цифровой проект» [86].

Важным продолжением деятельности по инновации информационных систем в Казахстане считаем перевод стадии досудебного расследования на электронный формат.

При этом, надо отметить, что это стало возможным благодаря утверждению Правительством РК 12 декабря 2017 года государственной программы «Цифровой Казахстан» на 2018–2022 годы, которая четко определила векторы цифрового развития РК.

Целями Программы являются процессы ускорения темпов развития экономики страны, и улучшение качества жизни населения за счет применения цифровых технологий [87].

Необходимо отметить, что при рассмотрении вопроса о переводе стадии досудебного расследования на электронный формат был учтен передовой международный опыт.

За основу же был взят опыт Саудовской Аравии, которой в результате перевода дел на электронный формат удалось сократить сроки их расследования на 80%.

Положительные результаты правоохранительной реформы Грузии многие аналитики также связывают с внедрением с 2011 года электронного расследования дел.

Практика показала, что осуществление производства в цифровом виде позволяет существенно сэкономить человеческие, финансовые и временные ресурсы [88].

Не секрет, что уголовный процесс, как в Казахстане, так и в других странах СНГ, пока, к сожалению, относится к категории длительных и чрезмерно затратных процедур, а длительное расследование уголовных дел вызывает негативную реакцию и нарекания простых граждан, вовлеченных в орбиту уголовного процесса.

Перевод же дел в Казахстане в электронный формат, позволило участникам процесса, имеющим необходимый доступ, в режиме реального времени дистанционно отслеживать ход расследования дела, знакомится с материалами уголовного дела (процессуальными документами, протоколами следственных действий, фото-видео-аудиоинформацией).

И надо признать, что эта открытостью делает невозможным органам досудебного расследования фальсифицировать материалы уголовного дела.

К тому же, всем участникам процесса представлена возможность в электронном формате подавать жалобы на действия и решения органа досудебного расследования, процессуального прокурора или следственного судьи.

Также повсеместное применение этого порядка судопроизводства позволит значительно сократить процессуальное время и ускорить производство по сложным и многоэпизодным делам (например, на ознакомление обвиняемых и их защитников с материалами так называемого «Хоргосского дела», состоявшего из более полутора тысяч томов было затрачено около года).

Всё это весьма выгодно для государства, даже без учёта существенного сокращения трат на бумагу, почтовые и транспортные расходы и т.д.

Отдельно стоит отметить исключение фактора возможности утери уголовных дел, а также предотвращение коррупционных рисков, поскольку также минимизируется человеческий фактор влияния на процессуальный результат расследования досудебного производства.

Большим преимуществом становится также отсутствие необходимости у надзирающих прокуроров истребовать уголовные дела для их изучения, поскольку в электронном формате они будут иметь к ним доступ в режиме 24/7, своевременно принимая при необходимости меры реагирования, в случае выявления каких-либо процессуальных нарушений.

К весомым преимуществам также следует отнести на наш взгляд устранение излишнего документооборота, что позволяет снизить нарушения, связанные с расследованием и учетом уголовных дел [89].

На сегодняшний день в Казахстане уголовные дела в электронном формате расследуются лишь по проступкам и преступлениям небольшой тяжести.

Однако, полагаем, что приведенные пределы имеют временный характер и по мере улучшения навыков сотрудников органов уголовного преследования, данные пределы будут устранены [90].

В 2018 году в электронном формате по Республике расследовалось 16 420 уголовных дел, из них окончено производством –11 000, в суд направлено –4 932 [91].

В целом, надо отметить, что понятие электронного уголовного дела определяет Инструкции о ведении уголовного судопроизводства в электронном формате от 3 января 2018 года, согласно которой– «электронное уголовное дело –это обособленное производство, ведущееся органом уголовного преследования по поводу одного или нескольких уголовных правонарушений в электронном формате посредством функционала модуля е-УД» [92].

Также, в уголовно-процессуальном законодательстве появилось такое понятие как- «электронный документ», под которым определяется- «документ,



в котором информация предоставлена в электронно-цифровой форме и удостоверена посредством электронной цифровой подписи» (п.15, ст.7 УПК РК) [14].

Нормы ст.42-1 УПК РК позволяют правоохранительным органам уголовное судопроизводство осуществлять как в бумажном так и в электронном формате [14].

Таким образом, на сегодня в Республике существует правовое поле, позволяющее правоохранительным органам осуществлять досудебное расследование в электронном формате.

В тоже время, практика применения электронного формата наряду с положительными моментами выявила и ряд проблем, которые требуют дальнейшего совершенствования.

К примеру, в настоящее время электронный формат позволяет проводить следственные действия только в условиях следственных кабинетов.

При этом протокол следственного действия, производимого за пределами помещений органов расследования (осмотр места происшествия, допрос, выемка и т. д.), производится в бумажном формате с последующим его сканированием, что приводит к дополнительной трате времени и финансов.

Также имеют место проблемы технического характера, связанные с использованием телекоммуникационных систем и сетей, в частности, с их слабой пропускной способностью, а также несовершенством программного обеспечения.

Для разрешения данного вопроса необходимо приобретение дополнительное современное оборудование, что, в свою очередь, влечет материальные затраты.

Из выступления экс-Министра внутренних дел РК К.Н.Касымова на Парламентских слушаниях от 7 декабря 2018 г. по теме «Дальнейшая модернизация процессуальных основ правоохранительной деятельности» следует, что из необходимого финансирования в размере 20 млрд 274 млн 288 тыс. тенге, при этом, на тот период было выделено 2 млрд 424 млн 886 тыс. тенге.

В целом же, Генеральной прокуратурой РК в рамках Госпрограммы «Цифровой Казахстан» реализуется 5 инновационных проектов, связанных с автоматизацией и искусственным интеллектом.

Это не только поэтапный перевод уголовного производства в электронный формат, но и административного, а также автоматизация процессов регистрации проверок государственных органов и рассмотрения обращений граждан. Все эти проекты имеют преимущества, как для населения, так и для правоохранительных органов и государства.

Основной же целью этих проектов является защита прав граждан, обеспечение быстрого доступа к правосудию и прозрачности процессуальных процедур.

Освещая успешную реализацию этих проектов, хотелось бы отметить заслужившие внимание информационные системы:

- Информационная система «Единый реестр административных производств», позволяет составлять административные протокола в электронном формате, используя эту систему, государственные органы существенно экономят время и ресурсы. Наряду с этим, исключается процессуальная волокита, а прокуроры имеют возможность осуществлять надзор в онлайн режиме.

Сегодня эта система интегрирована со всеми базами государственных органов. То есть, при введении индивидуального идентификационного номера гражданина или регистрационного номера транспортного средства будет получена вся необходимая информация о нарушителе.

К тому же, выписанный штраф за совершение административного правонарушения, граждане могут оплатить прямо на месте с использованием банковской карты.

Наиболее активно эту систему используют подразделения дорожной полиции, в перспективе на данный формат работы перейдут все 64 государственных органа, обладающие правом наложения административных штрафов.

- Информационная система «Единый реестр субъектов и объектов проверок», обеспечивает прозрачность государственного контроля и надзора за соблюдением прав предпринимателей.

В системе ЕРСОП запущен модуль «Проверки» и по состоянию на 1 октября 2018 г. в электронном формате было зарегистрировано уже более 30 тысяч проверок.

Для осуществления эффективной обратной связи с предпринимателями КПСиСУ также разработано мобильное приложение «Qamqog». Данное приложение создано для оповещения субъектов предпринимательства о том, что к ним придут с проверкой, о чем им на мобильный телефон приходит Push-уведомление.

В уведомлении также содержатся сведения о проверяющих, сроках, правовых основаниях и предмете проверки. Если бизнесмен не согласен с ходом проверки, он может обжаловать действия проверяющих лиц посредством направления жалобы в режиме онлайн в органы прокуратуры.

- Информационная система - «Аналитический центр» является интеллектуальным помощником прокуроров. На ее платформе развивается восемь «умных» подсистем, которые позволяют не просто наблюдать за эффективностью работы правоохранительных и местных государственных органов, но и предлагать готовые эффективные решения, а также указывать на «слабые» места в законодательных актах страны [93].

Необходимо отметить, что информационная система—«Аналитический центр»удостоилась звание Проект-чемпиона в конкурсе Всемирного саммита IT

сообщества – 2018 (WSIS-2018), проходившего в Женеве 18-24 марта 2018 года [94].

Наряду с отмеченными, прокурорами Казахстана сегодня в надзорной деятельности также активно используются информационные системы:

- «Единая унифицированная статистическая система» (ЕУСС), формирует статистические отчеты и аналитические сведения в сфере уголовной, гражданской и административной правовой статистики;

- «Специальные учеты» (СУ) – представляет собой банк данных всех видов учетов, в том числе лиц, привлеченных к уголовной ответственности, осужденных, разыскиваемых, признанных судом недееспособными и ограниченно дееспособными, уволенных по отрицательным мотивам с государственной службы, экстремистов и террористов;

- «Единый учет обращений лиц» (ЕУОЛ) - база данных всех обращений физических и юридических лиц в государственные органы, их движение и результат рассмотрения.

- «Централизованный банк данных должников «Шектеу» («Шектеу») содержит данные обо всех физических и юридических лицах, имеющих долговые обязательства перед государством, сведения о наличии предусмотренных законодательством ограничений и принятых судебных актов об ограничении выезда должника за пределы РК, временном запрещении выдачи лицензий и разрешений, приостановлении действий, ранее выданных должнику лицензий и разрешений.

- «Информационный сервис» (<http://qamqor.gov.kz>) предоставляет заинтересованным государственным органам удаленный доступ к вышеуказанным информационным базам КПСиСУ (ЕУСС, АИС СУ, ЕУОЛ, «Шектеу»).

- «Система информационного обмена правоохранительных, специальных государственных и иных органов» (СИО ПСО) - портал для получения необходимой информации правоохранительными и специальными органами из баз данных государственных органов в электронном виде (в on-line режиме), для оперативного реагирования и использования информации в служебных целях.

- «Қадағалау» - единая информационно-аналитическая система Генеральной прокуратуры, предназначена для автоматизации процессов документооборота внутри органов прокуратуры, между территориальными органами прокуратуры и другими государственными органами, подключенными к единой системе электронного документооборота государственных органов, а также формирования отчетности государственно-правовой статистики.

- Автоматизированная система «Интегрированная аналитическая составляющая информационных систем КПСиСУ ГП РК» («OracleBi») - информационная аналитическая система, являющаяся аналитическим инструментом, который позволяет формировать любые запросы и отчеты на

основании электронных информационных учетных документов, содержащихся в информационных системах Комитета [95].

Также, отдельным аспектом хотелось бы обратить внимание на подсистему информационной системы ЕУСС- «1-Д», которая ведет учета в электронном формате посетителей в органах внутренних дел.

С помощью данной системы надзирающие прокуроры могут из служебного кабинета следить за тем, чтобы не нарушались конституционные права граждан, а именно не находились в служебных кабинетах свыше установленного срока.

В качестве еще одного положительного момента можно рассмотреть то, что это система дисциплинирует сотрудников органов внутренних дел.

Также обобщая изложенное, необходимо отметить, что в сфере уголовного судопроизводства за счет применения информационных технологий удалось пресечь и выявить десятки тысяч нарушений прав граждан.

К примеру, на основе данных информационной системы - «Аналитический центр» в 2018 году органами прокуратуры зарегистрировано десятки уголовных дела по фактам фальсификации результатов расследования.

В частности, это система представила данные, где одному и тому же лицу неоднократно вменялось совершение краж (20 и более раз).

По результатам проверки этих сведений, в некоторых случаях выявлены факты необоснованного привлечения граждан к уголовной ответственности, путем фальсификации материалов досудебного расследования.

Прокуроры социально экономической сфере активно используют сервис «Взаимосвязанные лица» системы «СИО ПСО».

В частности работая с сервисом «электронных государственных закупок», можно сравнить данные по тендерам, сверить цены на услуги и товары, а также выявить взаимосвязь между участниками закупок.

С того момента как в системе стали доступны данные миграционной службы, судов и пограничной службы стал прозрачен контроль за выдворением мигрантов, находящихся в Республики вне закона.

Другой мониторинг данных, только за 2014 год позволил выявить 60 лиц, совершивших дорожно-транспортное происшествие в состоянии алкогольного, либо наркотического опьянения, в отношении которых прекращены дела за примирением сторон, однако вопрос о лишении водительских прав остался не решенным.

Необходимо отметить, что Система оправдала себя и при розыске преступников. Теперь информация обо всех операциях, произведенных разыскиваемыми лицами, собирается в один объем и Система автоматически сигнализирует правоохранительному органу о них.

К примеру, система показала, что гражданин Б., находившийся в розыске за совершение изнасилования на юге Казахстана, устроился на работу на западе страны.

На его имя работодателем отчислялись пенсионные выплаты. Благодаря электронным ресурсам Системы пенсионные поступления, их локализация были отслежены, а сам преступник был задержан [96].

В тоже время, несмотря на отечественные достижения в информационном обеспечении служебной деятельности правоохранительных органов, считаем необходимым продолжить изучение международного и зарубежного опыта применения информационных технологий и учета его в совершенствовании информационно-аналитического обеспечения правоохранительной деятельности в Казахстане.

Также, в перспективе считаем необходимость интегрировать отдельные отечественные программные комплексы с системами стран СНГ, поскольку именно с этими странами идет большой документооборот в рамках международного сотрудничества.

Кроме того, необходимо создать условия для повышения материально-технической составляющей информационного обеспечения всех звеньев правоохранительной системы Республики и их эффективного использования в целях создания программных комплексов с использованием инновационных технологий.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

По итогам проведенного исследования можно сделать следующие выводы.

Прокуратура РК является самостоятельным органом и обособлена от других ветвей власти, несмотря на их взаимодействие, основной задачей которой является обеспечение верховенства закона, единства и укрепления законности, защита прав и свобод человека и гражданина.

В тоже время, надо отметить, что нынешний статус прокуратуры не соответствует ее фактическому месту в системе государственно-правовых институтов, поскольку хоть и он закрепляется в разделе Конституции РК, посвященной судебной власти, оснований для отнесения ее к этой власти не имеется.

При этом, само размещение статьи о независимой прокуратуре в Главу «Суды и правосудие» как указывалось выше, не соответствует правилам юридической техники.

Допускаем, что в этом отношении наиболее правильно поступили законодатели Беларуси, Таджикистана и Узбекистана, где прокуратуре посвящены отдельные главы конституции, что свидетельствует о ее самостоятельном и независимом конституционном статусе в государственно правовом механизме.

Следует отметить, что подобная самостоятельная глава о деятельности прокуратуры имелась в Конституции РК от 28 января 1993 года (17 глава) [7].

При этом, отмечая структуры построения прокуратуры вышеуказанных государств, мы не утверждаем о необходимости автоматического переноса их в Казахстан, поскольку это требует глубокого анализа и взвешенного решения.

Более того, основываясь в целом на опыте зарубежных стран, нужно брать во внимание то, что в каждой из них правовая система формировалась не один десяток лет, в этой связи она детально структурирована, с высоким уровнем правовой регламентации.

Поэтому не следует вырывать из притертого механизма сложной совокупности государственных структур стран понравившийся кому-то опыт построения прокуратуры и механического его переноса в совершенно иные условия организации и функционирования другого государства, включая Казахстан.

Также, мы не поддерживаем идею о рассмотрении прокуратуры в качестве четвертой ветви власти государства.

К тому же, данная позиция опровергается тем, что прокуратура не наделена законом властными полномочиями, которые давали бы основания для выделения ее в качестве самостоятельной ветви власти.

В контексте рассматриваемого вопроса интерес представляет позиция Ж.А.Туякбаева, который счел необходимым: «выделение в Конституции РК от

30 августа 1995 года самостоятельного раздела о прокуратуре или же поместить статью о прокуратуре в раздел III Президент».

Обосновывает свою позицию автор тем, что «п.2 ст.40 Конституции РК определил Президента Республики символом и гарантом единства народа и государственной власти, незыблемости Конституции, прав и свобод человека и гражданина.

В соответствии с п.3 ст.40 Конституции РК Президент Республики также обеспечивает согласованное функционирование всех ветвей государственной власти и ответственность органов власти перед народом.

Именно поэтому необходим тот самый механизм сдержек и противовесов, в составе которого объективно и находится прокуратура.

То есть, полномочия прокуратуры должны в большей мере помогать президенту страны реализовывать свои права».

Всякие иные варианты отнесения прокуратуры к составу какой-либо одной из ветвей власти были бы теоретически необоснованными, ибо разрушали, умаляли бы систему сдержек и противовесов».

В качестве менее удачной альтернативы автором предлагается «раздел VII Конституции назвать «Суды и правосудие. Прокуратура».

Это необходимо для правильного определения места прокуратуры в системе государственных органов».

Таким образом, резюмируя изложенное и утверждая об автономности прокуратуры от других ветвей государственной власти, полагаем все же необходимым внести поправки в Конституцию РК по определению ее как самостоятельного органа с особым статусом в государственной системе.

Также, по результатам исследования нами сформулировано свое видение о сущности конституционной функции прокуратуры по осуществлению от имени государства уголовного преследования, поскольку как уже отмечалось, в нормах закона определение ей отсутствует.

Как установлено, что эту функцию прокурор в отличие от других правоохранительных и специальных органов реализует, как на досудебных, так и на судебных стадиях уголовного процесса.

То есть, процессуальная деятельность прокурора не ограничивается лишь в избличении лица за совершение уголовного правонарушения, а направлена также и на обеспечение применения к такому лицу наказания или иных мер уголовно-правового воздействия.

В содержание осуществляемого прокурором уголовного преследования на наш взгляд входят три элемента.

Первый: непосредственное осуществление уголовного преследования путем принятия уголовных дел к своему производству и осуществление по ним досудебного расследования;

Второй: участие в уголовном преследовании, осуществляемом другими органами, посредством реализации полномочий, направленных на обеспечение неотвратимости ответственности лиц, виновных в совершении преступления.

Третьи: непосредственное осуществление уголовного преследования путем поддержания государственного обвинения в суде.

Необходимо отметить, что реализацию прокурором второго элемента можно сопоставить с процессуальным руководством над органами досудебного расследования, где его задача состоит в даче правовой оценке деяния лица, совершившего общественно опасное деяние, а также результатам предварительной избличительной (преследовательской) деятельности, произведенной в рамках уголовного преследования.

При этом, процессуальная форма этой оценки не исчерпывается утверждением обвинительного акта, поскольку она охватывает и другие процессуальные действия, которые мы рассмотрели в главе 2 диссертационного исследования.

В стадии подготовки к судебному заседанию уголовное преследование полностью обуславливается предстоящей прокурорской деятельностью по поддержанию государственного обвинения и заключается в обеспечении обоснованности и законности ранее предъявленного обвинения, а также проверки отсутствия процессуальных препятствий для последующего судебного разбирательства путем реализации процессуальных полномочий, предоставленных УПК.

В судебном производстве по уголовным делам публичного и частно-публичного обвинения, а в случаях, предусмотренных УПК, также и по делам частного обвинения прокурор функцию уголовного преследования, реализует путем поддержания государственного обвинения.

Следует заметить, что поддержание государственного обвинения в суде, возлагается исключительно на прокурора, тем самым в рамках этой деятельности он должен обеспечить законность и обоснованность обвинения, сформулированное органом досудебного расследования.

При этом, в процессе поддержания же государственного обвинения прокурор выступает не только в качестве обвинителя, но и в качестве представителя государства, обеспечивая тем самым защиту прав и свобод человека и гражданина.

В целом по результатам рассмотрения теоретического аспекта этой функции прокурора, мы пришли к выводу о необходимости:

- на законодательном уровне определить содержание функции уголовного преследования, осуществляемой прокурором;
- реконструировать действующее в УПК понятие «уголовное преследование», поскольку оно базируется еще на модели УПК, предложенной Межпарламентской ассамблеей Содружества Независимых Государств и не подвергалось изменениям;
- ввести в уголовно-процессуальный закон понятие «начала уголовного преследования» для того, чтобы закрепить процессуальные пределы уголовного преследования;



Также, в рамках исследования не только ограничились теоретическим аспектом о понятии и сущности функции прокурора по осуществлению уголовного преследования, но и выдвинули свою точку зрения о ее соотношении с функцией надзора на судебной стадии уголовного процесса.

По результатам рассмотрения этого вопроса, мы пришли к выводу, что функции уголовного преследования и надзора, осуществляемые прокурором в досудебной стадии уголовного процесса находятся в состоянии пересечения и взаимопроникновения.

Кроме того, учитывая нормы основного закона лишь прокурора наделяют правом от имени государства осуществлять уголовное преследование, мы пришли к выводу, чтобы исключительно он выносил постановление о квалификации деяния подозреваемого, поскольку эта стадия является основной формой уголовного преследования.

В данном случае можно взять за основу уголовно-процессуальную систему Германии, где единственным органом, осуществляющим уголовное преследование, является прокуратура, при этом иные правоохранительные органы, в т.ч. органы полиция, досудебное расследование осуществляют под непосредственным руководством прокурора.

Пределы ответственности разделены таким образом, что полиция осуществляет сбор материалов, а прокурор – дает им оценку и принимает ключевые процессуальные решения по делу, при этом исключением является очевидные и не представляющие сложности уголовные дела.

Также считаем необходимым, вернуть прокурору полномочия по утверждению протокола по делам об уголовных проступках, поскольку как уже отмечалось на сегодняшний день, надлежащий ведомственный контроль по делам указанной категории не обеспечивается.

При этом, на наш взгляд на оперативности это никак не отразится, поскольку подавляющая часть этих дел расследуется в электронном формате.

Также на наш взгляд было бы правильным, если прокурор санкционировал меру процессуального принуждения в виде задержания подозреваемого за совершение уголовного правонарушения, за исключением случаев, когда лицо застигнуто при совершении преступления или непосредственно после его совершения.

На наш взгляд при таких обстоятельствах следователи будут более взвешенно подходить к вопросу применения данной меры процессуального принуждения, которая существенным образом ограничивает конституционные права граждан, а именно конституционный принцип на неприкосновенность личности.

К примеру, в случае применения этого процессуального порядка при задержании в 2019 году количество лиц, незаконно задержанных, либо к которым необоснованно применена данная мера процессуального принуждения было бы в 2 раза меньше, то есть не 2 145 лиц, а 910 лиц.

Также, на наш взгляд при указанном процессуальном механизме, жалобы на незаконное задержание должны быть для рассмотрения переданы следственным судам, доводы из которой они будут проверять в процессе рассмотрения уже вопроса о применении меры пресечения в виде содержания под стражу.

Также, нами предлагается, чтобы лишь следственные суды рассматривали жалобы на незаконное задержание, применение меры пресечения, а также мер процессуального принуждения

За прокурором как за фактическим руководителем и организатором производства следственных действий по уголовному делу оставить рассмотрение жалоб на постановление о квалификации деяния, поскольку следственный суд не вправе давать оценку виновности лица, а также жалоб потерпевшей стороны, в том числе необоснованное прекращение, прерывание, волокиту расследования и т.д.

Следует отметить, что в таком случае сторона защиты уже будет обращаться не надзирающему прокурору, а сразу вышестоящему.

### Список использованных источников

1. Советская прокуратура. Очерки истории. Под редакцией профессора И.И.Карпеца. М., 1993, с. 9;
2. Положение о прокурорском надзоре - СУ РСФСР, 1922, N 36, ст.424. См. также Положения о прокурорском надзоре: Белорусской ССР - СУ БССР, 1922, N 5, ст.83; Украинской ССР - СУ УССР, 1922, N 28, ст.440; Азербайджанской ССР - СУ АзССР, 1922, N 27, ст.241);
3. Собрание указаний и распоряжений рабочего и крестьянского правительства КазССР N 10 от 15.07.1922 г.;
4. СЗ СССР, 1924 N 23, ст.203 ему, а в период между сессиями Верховного Совета СССР - Президиуму Верховного Совета СССР;
5. Конституция РК от 28.01.1993 г.;
6. Указа Президента РК от 21 декабря 1995 года, имеющего силу Закона «О прокуратуре РК»;
7. Конституция РК от 30.08.1995 года;
8. Этапы становления и развития прокуратуры РК. Р.Т. Тусупбеков;
9. Закон РК от 09.09.2002 г. «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты РК по вопросам прокурорского надзора»;
10. Указа Президента РК от 22.01.2001 г. «О мерах по совершенствованию правоохранительной деятельности в РК»;
11. Закон РК от 21.05.2007 г. «О внесении изменений и дополнений в Конституцию РК»;
12. Закон РК от 10.03.2017 года «О внесении изменений и дополнений в Конституцию РК»;
13. Закон РК «О прокуратуре» от 30.06.2017 года;
14. Уголовно-процессуальный кодекс РК от 4 июля 2014 года;
15. Закона РК от 21.12.2017 г. по вопросам модернизации процессуальных основ правоохранительной деятельности;
16. Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка: 80000 слов и фразеологических выражений / Российская академия наук. Институт русского языка им. В.В. Виноградова. 4-е изд. М.: Азбуковник, 1999. 944 с.;
17. Воронин О.В. О сущности современного прокурорского надзора // Уголовная юстиция. 2018. № 11. С. 183–189.;
18. Быкова Е. В. и др. Прокурорский надзор в Российской Федерации: учебное пособие для студентов высших учебных заведений, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / под ред. Н.а. Соловьева. автор: А. Н. Савенков. 3-е изд., пересмотренные и дополненные. М.: Дашков и Ко., 2012. С.453;
19. Винокуров А. Ю. Прокурорский надзор: учеб. пособие для вузов / Под общей редакцией А. Ю. Ломоносова. Винокуров. 3-е изд., пересмотренные и дополненные. М.: Издательство "Юрайт", 2017. с.352 ;

20. Шалумов М. С. проблемы функционирования российской прокуратуры в условиях становления демократического правового государства: Дис. ... канд. юрид. наук. ... док. юридический. Екатеринбург, 2002. с.50;
21. Воронин О.В. О сущности современного прокурорского надзора // Уголовная юстиция. 2018. № 11. С. 183–189.;
22. Закон РК 15.09.1994 г. «Обоперативно-розыскной деятельности»;
23. Философский словарь / Под ред. М. М. Розенталя. 3-е изд. - М.: Изд-во Политической литературы, 1975. с.496;
24. Бессарабов В. Г. прокурорский надзор: учеб.пособие. М.: Велби ТК, проспект, 2006. с.536;
25. А.А. Данилевич/ Прокурорский надзор/ Учебно-методическое пособие для студентов юридических специальностей БГУ/ с.4-7;
26. Положение о Генеральной прокуратуре, утвержденное Указом Президента РК от 13.10.2017 г.;
27. <https://politics.nur.kz/1855702-rosemu-genprokuraturu-namereny-restrukturizirovat.html>;
28. Чуглазов Г.Т. Прокуратура в системе органов государственной власти / Г.Т. Чуглазов // Законность. – 2003. – № 2. – С. 30-32;
29. Шарипов Ш.М./ Прокуратура в государственно-правовой системе РК/<https://cyberleninka.ru/article/n/9-2-prokuratura-v-gosudarstvenno-pravovoy-sisteme-respubliki-kazahstan/c.202>;
30. Чиннова М.В. Правила формулирования легального определения // Право и политика. 2005. № 1. С. 41–42;
31. Сидоренко А.В./диссертационная работа/ Конституционный статус органов прокуратуры стран СНГ/ С. 75.;
32. Журсимбаев, С. К. Прокурорский надзор в Казахстане / С. К. Журсимбаев. – Алма-Аты: NURPRESS, 2003. – 443 с.;
33. С.А.Осипян, /Государственно-правовая природа и место органов прокуратуры в системе органов государственной власти РФ / С. А. Осипян // Конституция. Проблемы управления и прокурорского надзора: Сб. ст. — М., 1996.;
34. В.И.Рохлин/ Прокурорский надзор и государственный контроль: история, развитие, понятие, соотношение. – С. 184-186;
35. Р.Ф. Вагапов/ Прокуратура как главный гарант законности в системе органов государственной власти/ с.132-133.
36. Гулягин А.Ю. Прокуратура в системе правоохранительных органов административной юрисдикции / Под ред. В.П. Рябцева. – М.: Юрист, 2012. С. 144. [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс»;
37. Г.С. Сапаргалиев. Место и роль прокуратуры в механизме государства;
38. Ломовский В.Д. Какой власти принадлежит прокуратура / В.Д. Ломовский // Российская юстиция. – 2001. – № 9. – С. 21-22;

39. Мельников Н.В. Прокурорская власть и личность: Правовые средства обеспечения конституционных прав и свобод граждан России. – М.: Изд-во «Юристъ», 2003. – С. 83;
40. Алехина Ю.Н./ Место прокуратуры в системе органов государственной власти/ Воронежский государственный университет, г. Воронеж/ с.137;
41. Рогов И.И. Материалы круглого стола, посвященного во- просам оптимизации уголовного судопроизводства и пробле- мам обеспечения прав и свобод человека и гражданина в уголовном процессе. Алматы. 30.04.2009г. с.2.;
42. Чикрин В.Е. Контрольная власть // Государство и право. – 2003. – № 4. – С. 11-17;
43. Корневский Ю.В. Становление правового государства в РФ и функции прокуратуры/ Государство и право. 1994 г. №5, с.26;
44. Ж.А.Туякбаев/ Развитие прокуратуры Казахстана в период государственно- правовой реформы/ диссер..на ... юридических наук/, с.137;\
45. Сиверская Л.А. Рассмотрение сообщений о преступлениях: правовое регулирование и процессуальный порядок: дис.... канд. юрид. наук: 12.00.09. – М., 2014. – С. 146;
46. Чубыкин А.В. Процессуальный статус прокурора в стадии возбуждения уголовного дела: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.09. – М., 2014. – С. 123—140;
47. Болтошев Е.Д. Функции прокурора в досудебных стадиях уголовного процесса: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.09. – М., 2002. – С. 103—125;
48. Кочкина М.А. Оценка достаточности доказательств на этапе окончания предварительного расследования по уголовному делу: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.09. – М., 2015. – С. 147;
49. Прокурорский надзор в Российской Федерации / под ред. А.А. Чувилева. – М.: Юристъ, 2000. – С. 183—186;
50. Серебрянникова М.В. Прокурорский надзор за уголовно- процессуальной деятельностью органов, осуществляющих предварительное расследование: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.09. – М., 2013. – С. 161;
51. Вертепова Т.А. Прокурорский надзор. Учебно-методический комплекс. Электронное издание. Центр дистанционных образовательных технологий Московского университета им. С.Ю. Витте [электронный ресурс] - Режим доступа: URL: [http://www.e-college.ru/xbooks/xbook114/book/index/index.html?go=part-003\\*page.htm](http://www.e-college.ru/xbooks/xbook114/book/index/index.html?go=part-003*page.htm) – дата обращения 12.08.2015;
52. Воронин О.В. О современном содержании прокурорского надзора // Вестник ТомГУ. – 2012. – № 4. – С. 14—25;
53. Князева Е.Г. К вопросу о прокурорско-надзорном процессе // Российский следователь. – 2014. – N 3;
54. Буланова Н.В. Прокурор в досудебных стадиях уголовного судопроизводства: монография. – М.: Юрлитинформ, 2015. – С. 55;

55. Сычев Д.В. /Содержание и реализация прокурором функций надзора и уголовного преследования в досудебных стадиях уголовного процесса/ дис. ... канд. юрид. наук: Москва- 2016 г., С. 154;
56. [http://prokuror.gov.kz/rus/novosti/press-releasy/v-genprokurature-podveli - itogi-goda](http://prokuror.gov.kz/rus/novosti/press-releasy/v-genprokurature-podveli-itoigi-goda);
57. Ш.М. Абдул-Кадыров/ Осуществление прокурором уголовного преследования и надзора за исполнением законов в досудебном производстве/ «Диссертация на соискание .... Наук»/ с.8;
58. Уголовно-процессуальный кодекс РК от 13 декабря 1997 года;
59. Уголовно-процессуальный кодекс КАЗ ССР от 22 июля 1959 года;
60. Халиулин А.Г. Прокурорский надзор за обеспечением конституционных прав подозреваемого и обвиняемого: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М.,1988;
61. Волынский В.В. Судебный контроль, прокурорский надзор и ведомственный процессуальный контроль на стадии возбуждения уголовного дела: назначение и соотношение // Рос. следователь. 2011. № 9;
62. Супрун С.В. Прокурорский надзор и ведомственный контроль: соотношение и перспективы развития // Рос. юстиция. 2011. № 1;
63. Багмет А.М. Об исключении прокурорского надзора за деятельностью следователей на досудебной стадии уголовного судопроизводства // Расследование преступлений: проблемы и пути их решения: сб. науч.-практ. трудов. Вып. 3 М., 2014 С. 16–18; Его же. Следователь- судья на досудебной стадии // Рос. следователь. 2014. № 14;
64. Рекомендация № r (2000) 19 Комитета Министров Совета Европы государствам-членам «О роли прокуратуры в системе уголовного правосудия», принятая 06.10. 2000 г. на 724-м заседании;
65. Чепурная И.В. Соотношение судебного контроля, прокурорского надзора и ведомственного контроля на досудебных стадиях уголовного судопроизводства: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005.;
66. Соловьев А.Б. Функция уголовного преследования в досудебных стадиях процесса // Прокуратура и правосудие в условиях судебно-правовой реформы. М., 1997. С. 142;
67. Королев Г.Н. Теоретические и правовые основы осуществления прокурором уголовного преследования в российском уголовном процессе: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Н. Новгород, 2005. С. 385–397;
68. Журавлев В.Г. Обвинение как процессуальная функция в советском уголовном и военно- уголовном процессе: дис. ... канд. юрид. наук. М., 1950. С. 26;
69. 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;

70. Никитин Е.Л. Актуальные проблемы прокурорской деятельности при осуществлении уголовного преследования: дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2000. С. 55;

71. Кан М.П. Процессуальные функции прокурора в досудебных стадиях уголовного судопроизводства: дис. ... канд. юрид. наук. – Ташкент, 1988. С. 103–118;

72. Алексеев С.Н. Надзор за соблюдением прав и свобод участников уголовного процесса в системе конституционных гарантий прав и свобод человека и гражданина и полномочий прокурора (досудебные стадии): дис. ... канд. юрид. наук. Самара, 2002;

73. Шичанин И.И. Деятельность прокурора по составлению постановления о привлечении в качестве обвиняемого и предъявлению обвинения Рос. следователь. № 12. 2010;

74. Мельников В.Ю. Обеспечение и защита прав человека при применении мер процессуального принуждения в досудебном производстве Российской Федерации: автореф. дис... д-ра юрид. наук. М. 2014. С.41;

75. Информационные технологии в современном мире. [Электронный ресурс] // Режим доступа: [http://studopedia.net/2\\_67710\\_tema--informatsonnie-tehnologii-vsovremennom-mire.html](http://studopedia.net/2_67710_tema--informatsonnie-tehnologii-vsovremennom-mire.html);

76. <https://www.interfax.ru/pressreleases/695392>;

77. <https://kursiv.kz/news/vlast-i-biznes/2019-02/almaty-bezopasnyy-gorod-novye-resheniya>;

78. Роберт И.В., Лавина Т.А. Толковый словарь терминов понятийного аппарата информатизации образования. – М., 2009. – С. 96.;

79. Глушков В.М. О кибернетике как науке // Кибернетика, мышление, жизнь – М., 1964. – С 53-62.

80. Рассолов М.М. Правовая информатика и управление в сфере предпринимательства: учеб. пособие. – М., 1996. – С. 256-257;

81. Правовая информатика и кибернетика: учебник / под ред. Н.С. Полевого. – М., 1993. – С. 334;

82. Правовая информатика и кибернетика: учебник / под ред. Н.С. Полевого. – М., 1993. – С. 334;

83. Закон РК от 16 ноября 2015 года «О доступе к информации»;

84. Законе РК от 24 ноября 2015 года «Об информатизации»;

85. <http://pravstat.prokuror.gov.kz/rus/o-kpsisu/stati-obzory-publikacii/aykyn-pomogaet-lyudyam>;

86. Sputnik Kazakhstan / URL: <https://ru.sputniknews.kz/society/20171123/3837712/proekt-genprokuratury-rk-vyigral-na-mezhdunarodnom-konkurse-v-moskve.html>;

87. URL:<http://adilet.zan.kz/rus/docs/P1700000827>;

88. Кожамкулов М./ «Цифровизация: прозрачно и эффективно»/ URL: <https://www.zakon.kz/4847473-cifrovizacija-prozrachno-i-jeffektivno.html>;

89. Беляева И.М., Кусаинова А. К., Нургалиев Б. М./«Проблемы внедрения электронного формата уголовного расследования в Республике Казахстан»/ URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/problemy-vnedreniya-elektronnogo-formata-ugolovnogorassledovaniya-v-respublike-kazahstan/viewer>;

90. «В Казахстане оцифруют уголовные дела»/ URL: <http://zerdebs.kz/kk/news/v-kazahstane-otsifruyut-ugolovnye-dela/>;

91. URL: <http://sud.gov.kz/rus/news/v-verhovnom-sude-sostoyalos-ocherednoe-plenarnoe-zasedanie-2>;

92. Инструкции «О ведении уголовного судопроизводства в электронном формате», утвержденная Приказом Генерального Прокурора от 3 января 2018 года;

93. Жандыбаев К./«Цифровизация: инновационные проекты в Генпрокуратуре РК»/URL: <https://strategy2050.kz/ru/news/52075/>;

94. <https://ru.sputniknews.kz/society/20180302/4780795/kazakhstan-itroekt-tekhosmotr.html>;

95. <http://prokuror.gov.kz/rus/o-prokurature/deyatelnost-prokuratury/perechni-informacionnyh-sistem-obshchego-polzovaniya-reestrov>;

96. Мирманов А.Б./ Информационные системы в работе правоохранительных/ Вестник Сибирского юридического института ФСКН России, с.65-65.