

Академия правоохранительных органов при Генеральной прокуратуре
Республики Казахстан

**Институт процессуального прокурора в свете новых требований
уголовно-процессуального законодательства**

Магистерская диссертация на соискание академической степени
магистра юридических наук

по специальности «6М030300 – правоохранительная деятельность»

Научный руководитель,
Магистр юридических наук _____ Талкибаев А.Б.

Магистрант _____ Джумабеков А.М.

Косшы, 2019

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....	4
1 СТАТУС ПРОКУРОРА – КАК УЧАСТНИКА УГОЛОВНОГО ПРОЦЕССА.....	9
1.1 Функции прокурора в уголовном процессе зарубежных стран	9
1.2 Регламентация деятельности прокурора в уголовно-процессуальном законодательстве государств Содружества Независимых Государств.....	19
1.3 Участие прокурора в уголовном процессе Республики Казахстан.....	32
2 ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ И ПРАКТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ИНСТИТУТА ПРОЦЕССУАЛЬНОГО ПРОКУРОРА	42
2.1 Полномочия процессуального прокурора на стадиях досудебного и судебного производства.....	42
2.2 Вопросы соотношения функций надзора за законностью досудебного расследования, уголовного преследования и обвинения в деятельности процессуального прокурора	55
2.3 Проблемы и пути совершенствования деятельности процессуального прокурора в уголовном судопроизводстве	62
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	78
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ.....	83
ПРИЛОЖЕНИЯ.....	87

ОБОЗНАЧЕНИЯ И СОКРАЩЕНИЯ

В настоящей диссертации применяют следующие термины с соответствующими обозначениями и сокращениями:

ВКО	Восточно-Казахстанская область
ГП	Генеральная прокуратура
ЕРДР	Единый реестр досудебных расследований
ЗКО	Западно-Казахстанская область
КазССР	Казахская Советская Социалистическая Республика
КазЦИК	Центральный исполнительный комитет Казахской ССР
КНБ	Комитет национальной безопасности
КНР	Китайская Народная Республика
КНДР	Корейская Народно-Демократическая Республика
МВД	Министерство внутренних дел
МФ	Министерство финансов
Наркомюст	Народный комиссариат юстиции
НКВД	Народный комиссариат внутренних дел
ОВД	отдел внутренних дел
ОРД	оперативно-розыскная деятельность
РК, Казахстан	Республика Казахстан
РФ, Россия	Российская Федерация
СКО	Северо-Казахстанская область
СНГ	Содружество Независимых Государств
СССР	Союз Советских Социалистических Республик
США	Соединенные Штаты Америки
УПК	уголовно-процессуальный кодекс
УВД	управление внутренних дел
ФРГ	Федеративная Республика Германия
ФСБ	Федеральная служба безопасности
ФСКН	Федеральная служба по контролю за оборотом наркотиков
ФТС	Федеральная таможенная служба
ЮКО	Южно-Казахстанская область

ВВЕДЕНИЕ

Первым Президентом нашей страны Н.А. Назарбаевым в 2009 году подписан Указ «О Концепции правовой политики Республики Казахстан на период 2010 до 2020 года» (далее - Концепция).

Концепция является основой для разработки соответствующих программ в области правовой политики государства, перспективных и ежегодных планов законопроектных работ Правительства Республики Казахстан и проектов нормативных правовых актов Республики. В ней определены стратегические направления дальнейшего совершенствования всех отраслей национального права, правоохранительной и судебной систем, а также правовых основ внешнеполитической и внешнеэкономической деятельности.

Особое место в данном документе уделено уголовному процессу. В нем отмечается, что приоритетом развития уголовно-процессуального права остается дальнейшая последовательная реализация основополагающих принципов уголовного судопроизводства, направленных на защиту прав и свобод человека [1].

Идеи и цели Концепции нашли свое закрепление в ряде важных нормативных правовых документов. Так, к примеру, в Уголовно-процессуальном кодексе Республики Казахстан от 2014 года появился ряд новых институтов, основными целями которых является совершенствование уголовного процесса. УПК РК был принят на основе передового опыта европейских стран и стал очередным этапом в развитии национального законодательства. В действующий кодекс введены уникальные институты, которые ранее не существовали в отечественном уголовном процессе.

Серьезным прорывом в казахстанском уголовном процессе стало появление института процессуального прокурора. Данная новелла не только заняла определенную нишу в УПК РК, но и по сути своей, имеет отдельное отличное от других новых тенденций в уголовном процессе, теоретическое и практическое значение.

Согласно норм УПК РК процессуальный прокурор - прокурор, на которого руководителем прокуратуры возложен надзор за применением законов по конкретному уголовному делу [2].

Полномочия процессуального прокурора закреплены не только в УПК РК, но и в соответствующих ведомственных Приказах Генерального Прокурора Республики Казахстан от 12 февраля 2018 года №19 «Об утверждении Инструкции по организации надзора за законностью уголовного преследования» (далее - Инструкция) и от 27 февраля 2018 года № 30 «Об утверждении Перечня случаев замены процессуального прокурора по уголовному делу» (далее - Перечень).

Важно подчеркнуть, что институт процессуального прокурора действует не только в нашем государстве. Его апробация прошла на 2 года ранее в

новом Уголовно-процессуальном кодексе Украины от 2012 года, который принят на основе передового опыта стран Европы.

Фактически институт процессуального прокурора это слияние двух подразделений по надзору за законностью досудебного расследования и поддержания государственного обвинения в суде, иначе говоря, по принципу «одно дело – единый прокурор», более того, прослеживаются и некоторые полномочия следователя.

Несмотря на введение исследуемого института в 2014 году и его важное предназначение для всего уголовного процесса, тем не менее, на практике наблюдается ряд проблем, которые в теоретическом аспекте все еще исследуются.

Зачастую проблемы уголовного правоприменения возрастают и при создании новых требований уголовно-процессуального законодательства.

В настоящее время роль института процессуального прокурора в уголовном процессе возрастает, а оценка эффективности его работы стала предметом научных исследований.

Вопросы процессуального прокурора исследовались в магистерских диссертациях в прошлых годах, однако на текущий момент произошло обновление уголовно-процессуального законодательства, что указывает на необходимость нового исследования проблем в данной сфере.

Представляется, что наше исследование указанной темы является высоко актуальным, а исследование проблем в данном направлении имеет важное практическое значение при организации надзора за законностью уголовного преследования.

Степень научной разработанности темы выражается, в раскрытии относительно нового для Республики Казахстан института процессуального прокурора, а также того факта, что количество работ, посвященных данной проблеме не большое. Институт процессуального прокурора исследован в работе магистранта Академии правоохранительных органов при Генеральной прокуратуре Республики Казахстан Ким А.Г., магистранта Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Уральский государственный юридический университет» МОН РФ Шахметова А.К. и отмечена в трудах некоторых других авторов.

Цель диссертационного исследования состоит в углубленном анализе института процессуального прокурора в свете новых требований уголовно-процессуального законодательства и выявление проблем при реализации данного института на практике.

Задачами диссертационного исследования являются подготовка научно-обоснованных предложений по повышению эффективности работы процессуального прокурора, разрешения возникающих проблем правоприменительной практики, а также совершенствование действующего законодательства.

Объектом научного исследования являются общественные отношения, возникающие в процессе деятельности процессуального прокурора с учетом требований уголовно-процессуального законодательства.

Предметом исследования является институт процессуального прокурора, его статус и роль в уголовном процессуальном праве и уголовном процессе.

Нормативную базу исследования составляют Конституция Республики Казахстан, Уголовный и Уголовно-процессуальный кодексы Республики Казахстан, Уголовное и Уголовно-процессуальное законодательство зарубежных стран, иные нормативные правовые акты.

Теоретической базой исследования являются научные труды отечественных и зарубежных специалистов.

Методологическую основу исследования составляют общенаучные принципы, подходы и методы научного познания, диалектические и сравнительные методы познания социально-правовых процессов и явлений.

При проведении диссертационного исследования диссертант опирался на труды ученых-правоведов: Бессарабова В.Г., Дранникова В.Н., Капинус О.С., Додонова В.Н., Боботова С.В., Филимонова В.А., Строгович М.С., Лебедева В.М., Краснобаева Р.Е., Решетникова Ф.М., Постыркиной Е.Ю., Толочко А.М., Когамова М.Ч. и других.

При сборе эмпирического материала были исследованы аналитические и статистические данные Генеральной прокуратуры Республики Казахстан.

Научная новизна исследования заключается в том, что на уровне магистерского исследования сделаны важные научно-практические выводы, направленные, как на совершенствование правоприменительной деятельности, так и на методологическое обеспечение науки уголовно-процессуального права. В диссертации рассмотрены опыт деятельности прокурора в уголовном процессе зарубежных государств, государств-членов СНГ, а также этапы развития деятельности прокуратуры в Республике Казахстан, которые последовательно привели к созданию института процессуального прокурора.

Теоретическая значимость исследования состоит в стремлении магистранта провести углубленное исследование проблем, связанных с институтом процессуального прокурора. Разработанные выводы могут быть использованы в решении проблем методологического характера.

Практическая значимость исследования заключается в том, что разработанные автором предложения могут быть основой для совершенствования действующего уголовно-процессуального законодательства.

Основные результаты исследования планируется использовать в форме рекомендаций по внесению изменений в действующее уголовно-процессуальное законодательство, при преподавании уголовно-правовых дисциплин, а также в практической деятельности правоохранительных органов.

Положения, выносимые на защиту, сводятся к следующему:

1. В Уголовно-процессуальный кодекс Республики Казахстан предлагается внести следующие изменения:

- «абзац второй части 3 статьи 193 УПК РК и изложить в следующей редакции:

1) «Полномочия процессуального прокурора предусмотрены нормативными правовыми актами Генерального Прокурора Республики Казахстан»

2) «Процессуальный прокурор осуществляет надзор по уголовному делу, назначаясь на любой стадии уголовного процесса с момента начала досудебного расследования и участвует в суде первой инстанции в качестве государственного обвинителя»;

- «исключить пункт 8 части 2 статьи 193 УПК РК».

2. Исключить разделение функций прокурора, осуществляющего надзор за законностью уголовного преследования с функциями процессуального прокурора. В результате каждый прокурор в ходе уголовного преследования будет обладать всеми полномочиями, предусмотренными сейчас только для назначаемого процессуального прокурора и независимо от категории уголовного дела.

На основании вышеизложенного предлагаем внести следующие изменения и дополнения:

- абзац первый части 1 статьи 193 УПК РК после слов «Прокурор, осуществляя надзор за законностью досудебного расследования» дополнить «в форме процессуального руководства»;

- абзац первый части 3 статьи 193 УПК РК изложить в следующей редакции: «Руководитель прокуратуры определяет прокурора, осуществляющего надзор по конкретному уголовному делу».

- абзац второй части 3 статьи 193 УПК РК изложить в следующей редакции: «Прокурор осуществляет надзор по уголовному делу с момента начала досудебного расследования и участвует в суде первой инстанции в качестве государственного обвинителя»;

- абзац три части 3 статьи 193 УПК РК изложить в следующей редакции: Прокурор несменяем, но в случаях, предусмотренных нормативными правовыми актами Генерального Прокурора Республики Казахстан, по решению руководителя прокуратуры может быть заменен другим прокурором;

- в Приказе Генерального Прокурора Республики Казахстан «Об утверждении Перечня случаев замены процессуального прокурора по уголовному делу» изменить слова «процессуальный прокурор» на слово «прокурор».

3. Внести в Приказ Генерального Прокурора Республики Казахстан «Об утверждении Инструкции по организации надзора за законностью уголовного преследования» от 12.02.2018 года №19 следующее дополнение:

«абзац второй пункта 49 после слов «о чем выносятся мотивированное постановление об определении группы процессуальных прокуроров» дополнить словами «которое незамедлительно направляется в орган уголовного преследования»;

«абзац первый пункта 52 после слов «о чем выносятся мотивированное постановление» дополнить словами «которое незамедлительно направляется в орган уголовного преследования»;

в приложениях №№ 3, 4, 5 дополнить пункт «Ознакомлен», с соответствующим местом для указания ФИО, даты и подписи.

Внести в Приказ Генерального Прокурора Республики Казахстан «Об утверждении Перечня случаев замены процессуального прокурора по уголовному делу» следующие изменения и дополнения:

«после слов процессуальный прокурор заменятся по мотивированному постановлению руководителя прокуратуры в случаях его»:

дополнить слово «перемещения»;

исключить слова: «трудового отпуска», «учебного отпуска»;

дополнить слово «отпуска»;

после слов «задержания в связи с подозрением в совершении уголовного правонарушения», исключить слова «и применения меры пресечения»;

перед словами «в иных случаях, не позволяющих процессуальному прокурору осуществлять дальнейшее процессуальное руководство» дополнить слова «неэффективного осуществления прокурором надзора за соблюдением законов при проведении досудебного расследования, а также».

Апробация результатов исследования. Некоторые результаты диссертационного исследования опубликованы в сборниках:

– международной научно-практической конференции «Новое гуманитарное знание в военных, специальных учебных заведениях», посвященной Программной статье Президента Республики Казахстан Н.А. Назарбаева «Взгляд в будущее: модернизация общественного сознания» и ежегодному Посланию «Новые возможности развития в условиях четвертой промышленной революции» 06 апреля 2018 года;

– международной научно-практической конференции «Актуальные проблемы юридической науки: вопросы теории и практики», в рамках работы Научной школы профессора, доктора юридических наук, Академика Национальной Академии Наук Республики Казахстан Кулибаева Талгата Аскарovichа в городе Алматы 25 октября 2018 года.

Объем и структура диссертации отвечают целям и задачам исследования. Диссертация состоит из введения, двух разделов, шести подразделов, заключения, списка использованных источников, приложений и оформлена в соответствии с требованиями, установленными для написания и оформления магистерских диссертаций.

1. СТАТУС ПРОКУРОРА – КАК УЧАСТНИКА УГОЛОВНОГО ПРОЦЕССА

1.1 Функции прокурора в уголовном процессе зарубежных стран

Как мы знаем, понятие «прокуратура» является производным от латинского слова «procurare» - заботюсь, обеспечиваю, предотвращаю. Исторически целью создания такого органа была идея обеспечить справедливость и законность, при этом у прокуратуры не было карательного предназначения. К примеру, Древняя Греция и страны Востока возлагали на прокуратуру функции по надзору за исполнением предписаний государственной власти, а также реализации в суде.

Прокуратура берет свое начало во Франции в начале XIV века. Прокуратура учреждена Королем Филиппом IV Ордонансом как орган Представительства интересов монарха [3, с.37].

С первых лет существования прокуратура была сугубо обвинительным, карательным органом. Во Франции она была предназначена для исполнения воли короля, влияние которого на формирование ее органов и определение направлений в ее деятельности было весьма сильным (Работники прокуратуры вплоть до ликвидации монархии во Франции именовались «людьми короля»).

При этом функции прокуратуры с момента ее возникновения отнюдь не сводились к сфере чисто правовой. Прокурор, как утверждал русский историк В.И. Веретенников, «является в точном и полном смысле глазами короля, через посредничество которых король может следить за правильностью хода всего государственного механизма».

Во исполнение этих обязанностей генерал-прокурор «всегда и во всем» защищал интересы королевской короны, вплоть до того, что следил, чтобы кто-либо из вельмож самостоятельно не присваивал себе титулы, не вмешивался в проблемы промыслов и торговли, учреждения университетов. Прокурор наблюдал за назначениями королевских чиновников, оценивая, насколько они удовлетворяют предъявленным требованиям, чтобы и здесь не нарушались интересы короля.

Со временем в круг обязанностей прокурора был включен даже контроль за работой сеньориальных и церковных судов. Велика была роль прокуроров и при производстве дознания.

В 1586 году был принят Закон об организации и деятельности прокуратуры во Франции, который определил место прокуратуры в системе государственных органов. В сферу полномочий прокурорского надзора закон включил: деятельность прокурора административно-политического характера; надзор за производством следствия; судебно-правовую деятельность.

Большое значение для уголовного процесса Франции имел Ордонанс 1670 года, которым разделялось расследование в суде гражданского и уголовного исков, а сторона публичного обвинения в лице королевских

прокуроров получила право предъявлять обвинение в совершении преступлений, влекущих за собой позорящие и мучительные наказания. Однако в те времена, как отмечал Н.Н. Полянский, «прокурор не возбуждал дела самостоятельно: он мог выступать лишь в качестве изобличителя, тогда как инициативой возбуждения дела и правом расследования обладал судья. Преимущество судьи перед прокурором было очевидным: даже рассмотрение уголовных дел происходило без участия прокуроров.

В дальнейшем прокуратура Франции претерпела различные преобразования, наиболее интенсивно проходившие в период 1789-1810 годов. Тем не менее, ее основное предназначение оставалось неизменным: выполнение так называемых карательных функций, обеспечение незыблемости держателя верховной власти в государстве. Эти функции прокуратуры были особенно важны в связи с распространением казнокрадства, взяточничества, бороться с которыми представлялось возможным лишь с помощью специальной государственной службы. Не случайно именно прокуратура Франции послужила образцом для создания аналогичных правовых институтов в других странах, в том числе в России [4, с.9-10].

Позже прокуратура Франции послужила прообразом прокуратур многих стран.

Прокуратура является одним из достаточно важных институтов любого цивилизованного государства. Между тем, несмотря на общую историю, полномочия прокурора в каждом государстве имеют свои отличительные особенности.

В связи с этим, прежде чем характеризовать функции прокурора в уголовном процессе зарубежных стран, необходимо изучить роль и место прокуратуры среди других государственных органов этих стран.

Следует отметить, что функции и правовой статус прокурора в зарубежных странах исследовались в научных трудах ученых-юристов Л. В. Головки, К. Ф. Гуценко, В. Н. Додонова, П. А. Смирнова, К. Б. Калиновского, В. Е. Крутских, В. Н. Махова, М. А. Пешкова, Н. Г. Стойко, Е. В. Терехова, С. П. Щербы и многих других.

Можно отметить, что, в Швеции, Норвегии, Мексике, Дании, прокуратура относится к органам исполнительной власти. В свою очередь, в таких странах как Германия, Италии, Бельгия, Румынии и Франция, прокуратура занимает промежуточное положение между исполнительной и судебной властью. В указанных странах, по своей структуре, прокуратура подчинена министерству юстиции, но при этом прокуроры входят в состав судейского корпуса либо состоят при судах. Кроме того, в отдельных европейских странах прокуратура отнесена непосредственно к судебной власти. Примером являются Болгария и Испания.

Констатируя сложившуюся ситуацию, прокуратура во многих странах в целом имеет весьма ограниченную сферу деятельности, а именно уголовно-правовую. К примеру, в конституциях некоторых стран нормы о прокуратуре

включены в раздел о судебной власти, так как там органы прокуратуры входят в судебную систему. К ним относятся Испания, Латвия, Грузия и другие. В Греции же имеется генеральный прокурор при Верховном суде (Ареопаге), прокуроры при апелляционных и окружных судах.

Говоря о государствах-членах Совета Европы функционально, прокуратура является органом, осуществляющим уголовное преследование и контрольные (надзорные) функции, связанные с проведением уголовного преследования. Среди них Албания, Андорра, Германия, Греция, Голландия, Испания, Италия, Кипр, Македония, Португалия, Швеция и другие, причем в Италии и Кипре органы прокуратуры в досудебном производстве занимаются исключительно уголовным преследованием.

В других странах органы прокуратуры, кроме уголовного преследования, осуществляют широкий круг иных функций. К примеру, во Франции, в Андорре, Венгрии, Португалии, Испании, Словении прокуратура является не только органом уголовного преследования, но и органом, осуществляющим функции за рамками уголовного судопроизводства. К числу таких функций следует отнести: надзор за исполнением законов вне рамок уголовного преследования; надзор за оперативно-розыскной деятельностью (Азербайджан, Россия, Украина и др.); координацию деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью.

Уголовно-процессуальное законодательство Австрии, Армении, Бельгии, Болгарии, Венгрии, Греции, Дании, Латвии, Литвы, Люксембурга, Нидерландов, Норвегии, Польши, Португалии, Румынии, Сербии, Словакии, Словении, Турции, Финляндии, Хорватии, Черногории, Чехии, Швейцарии, Швеции и Эстонии также наделяет прокурора правом осуществлять надзор за предварительным расследованием.

В судах Италии обвинение по уголовным делам поддерживают прокуроры либо назначенные преторами другие государственные служащие, в том числе офицеры полиции. Генеральные прокуроры, действующие при кассационном и апелляционном судах, а республиканские прокуроры при трибуналах, находятся в подчинении министра юстиции.

В разделе «О судебной власти» Конституции Испании указывается, что прокуратура должна способствовать отправлению правосудия в целях защиты законности, прав граждан и общественных интересов, охраняемых законом. Генеральный прокурор назначается королем по предложению правительства с учетом мнения Генерального Совета судей.

В теории права весьма точно сформировано общее разделение прокуратур современных правовых систем мира на два типа, а именно на континентальную и англо-американскую системы.

В самом обобщенном виде (без учета множества нюансов и оговорок) к континентальной системе органов прокуратуры относят: 1) западно-европейский тип прокуратуры как органа государственного обвинения, находящегося в административном подчинении правительству (страны Западной Европы, их бывшие колонии и территории, государства Восточной

Европы, Япония); 2) самостоятельные конституционные органы с широкими функциями и полномочиями (Вьетнам, государства – участники СНГ, Испания, КНДР, КНР, Куба, Португалия, Сербия, Хорватия и др.). Очевидно, что эти типы прокуратур включают несколько исторических моделей, объединенных общей правовой культурой. С учетом этого выделяют французскую, скандинавскую, российскую и иберо-американскую модели прокуратуры, в которых органы обвинения отличаются друг от друга своими функциями и полномочиями [5, с.361].

В современных правовых системах мира существует четыре модели обеспечения организационной и функциональной независимости прокуратуры:

1) организационно и функционально прокуратура является независимым конституционным органом – в Албании, Венгрии, Вьетнаме, Индонезии, Испании, КНР, Латвии, Литве, Македонии, Монголии, Португалии и ее бывших колониях и территориях, Сербии, Словакии, Хорватии, в большинстве стран Латинской Америки, а также в государствах – участниках СНГ;

2) организационно прокуратура подчинена министерству юстиции страны, однако функционально она действует как самостоятельный орган – в Бельгии, Люксембурге, Республике Корея, Румынии, Словении, Турции, Финляндии, Франции, Чехии, Эстонии, Японии;

3) организационно и функционально прокуратура полностью подчинена юстиции – в Дании, Польше, Филиппинах;

4) организационно прокурорская служба является составной частью министерства юстиции в США и Канаде, где она непосредственно выполняет функцию уголовного преследования, включая обвинение [5, с.362].

В целом в большинстве стран Западной и Восточной Европы прокуратура является самостоятельным государственным органом (иногда одним из высших государственных органов): Англия, Андорра, Дания, Исландия, Испания, Кипр, Латвия, Мальта, Норвегия, Португалия, Румыния, Северная Ирландия, Словения, Уэльс, Финляндия, Хорватия, Чешская Республика, Швейцария, Швеция, Шотландия, Эстония. В государствах – участниках СНГ прокуратура составляет единую государственную централизованную систему с подчинением нижестоящих прокуроров вышестоящим и генеральным прокурорам. Полномочия прокурора в государствах СНГ будут рассмотрены в следующем подразделе.

В ряде государств функции прокуратуры не ограничены одной сферой деятельности. К примеру, прокуроры таких стран как Австрия, Бельгия, Венгрия, Азербайджан, Италия, Греция, Латвия, Норвегия, Польша, Португалия, Украина участвуют в производстве по административным и гражданским делам. Аналогию можно увидеть и в нашем государстве, где прокурорские полномочия имеют ряд направлений надзора. В свою очередь, прокуроры Германии, Ирландии, Исландии, Финляндии, Швейцарии,

Эстонии, Грузии не обладает столь широкими полномочиями, а там преобладают функции уголовно-правовой сферы.

Выполняя свои функции прокуроры разных стран могут представлять интересы общества и государства, имеют право аннулировать брак, обладают полномочиями в вопросах приобретения гражданства, смены фамилии, лишения родительских прав, признания сделок недействительными, возмещения потерпевшим понесенных убытков от преступления, компенсации убытков, понесенных в результате травм и заболеваний, приобретенных во время работы и так далее.

Далее, хотелось бы непосредственно остановиться на странах, где прокуратура, осуществляет в качестве основной функции уголовного преследования.

В соответствии с положениями п. п. 1, 2, 3, 16 и 21 Рекомендации Комитета министров Совета Европы от 6 октября 2000 г. N R (2000) 19 (далее - Рекомендации) «Комитет министров – государствам-членам о роли прокуратуры в системе уголовного правосудия», прокурор во всех системах уголовного правосудия и в любых случаях должен быть наделен безусловным правом и иметь реальную возможность осуществлять уголовное преследование, вести и направлять расследование, осуществлять надзор за его законностью и выполнять иные связанные с этой деятельностью функции, а государство должно принимать все меры, в том числе и законодательные, для обеспечения надлежащего исполнения прокурором своих профессиональных обязанностей.

Рекомендациями закреплено, что целью прокурорского процессуального руководства – обеспечить законность, эффективность и профессиональность досудебного производства [6].

Согласно французской (континентальной) модели прокуратуры, должностные лица этого органа фактически обладают монополией на уголовное преследование в рамках инквизиционной системы.

В англосаксонской модели уголовное преследование инициируется либо жертвой преступления, либо полицией в рамках состязательной системы.

Во Франции под руководством прокурора Республики осуществляет деятельность судебная полиция, состоящая из полицейских и жандармов. Генеральный прокурор также производит надзор за полицией. Прокурор, изучив материал, направленный полицией, либо принимает решение о возбуждении уголовного преследования в отношении конкретного лица, либо направляет его на доработку [7].

Германский уголовный процесс имеет значительное сходство с французским. Более того, до 1975 года предварительное расследование в нем производилось по французской модели в форме полицейского дознания и предварительного следствия, осуществляемого судебным следователем. Однако для большей рационализации производства предварительное следствие было отменено в связи с дублированием на нем расследования полиции и прокурора [8].

Особенность правового регулирования организации и деятельности органов прокуратуры в Германии состоит в том, что в этой стране не был принят федеральный базовый закон о прокуратуре, который комплексно регулировал бы ее деятельность и, в частности, полномочия прокуроров, как на федеральном, так и на земельном уровнях. В настоящее время ее деятельность регулируется Основным законом Федеративной Республики Германия, Конституциями земель, Законом о судоустройстве, Уголовно-процессуальным Кодексом, нормативными распоряжениями и иными актами Федерального министра юстиции и Министров юстиции земель, а также нормативными распоряжениями Федерального Генерального прокурора и Генеральных прокуроров земель. Прокуроры руководствуются законами, в том числе нормами Уголовного Кодекса ФРГ, Закона (положения) о главном свидетеле обвинения, Закона о государственных чиновниках, решениями Федерального Конституционного суда, федеральных судов и судов земель [9].

Согласно уголовно-процессуальному законодательству ФРГ обязанность проведения расследования лежит на прокуроре. Прокуратура организована как иерархическая система при общих судах всех уровней. При Верховном федеральном суде уголовное преследование осуществляет генеральный федеральный прокурор и подчиненные ему федеральные прокуроры, подотчетные министру юстиции ФРГ. Аналогичную структуру имеет прокуратура земель, подчиняющаяся министру юстиции земли. После возбуждения уголовного дела прокурором по большинству уголовных дел расследование осуществляет полиция. При этом функция прокурора сводится к решению вопроса о дальнейшей судьбе дела: направлении на доследование, прекращении уголовного преследования передаче в суд. По наиболее важным и сложным делам прокурор сам осуществляет расследование, а полиция обязана исполнять его указания по производству процессуальных и иных действий.

Производимое полицией прокурором предварительное расследование не имеет детально регламентированной процессуальной формы и осуществляется розыскным порядком. Такое расследование трудноотлично от оперативно-розыскной деятельности. Более того, многие негласные оперативно-розыскные мероприятия регламентированы уголовно-процессуальным кодексом ФРГ, которые вправе применять полиция по судебному разрешению. [10, с.23]. Полицейское расследование во многом осуществляется вне процессуально. В связи с этим в немецкой теории уголовного процесса выделяются строгое и свободное доказывание. Первое связано с судебной деятельностью и имеет процессуальную регламентацию. Второе применяется в основном полицией и не связано с процессуальной формой [11, с.149].

Деятельность полиции носит подготовительный для судебного доказывания характер. Она связана с отысканием носителей информации, которые после их процессуального собирания – легализации – могут стать

доказательствами по делу. Таким образом, в результате деятельности полиции и прокурора не появляются судебные доказательства. Протоколы, составленные полицией, не могут быть оглашены в судебном разбирательстве. Одним из способов легализации данных полицейского расследования служит допрос полицейских в суде в качестве свидетелей.

При необходимости легализации данных предварительного расследования полиция обращается в участковый суд. Судья-дознатель (обязанности которого выполняет участковый судья) по ходатайству прокуратуры (или защиты) проводит отдельные следственные действия. При этом он не принимает дело к своему производству, а значит и не несет ответственности за результаты уголовного преследования, то есть остается независимым от обвинительной функции. Такие следственные действия проводятся в состязательной форме – при участии в судебном заседании представителей сторон. Составленные в результате следственных действий протоколы имеют доказательственное значение и могут быть использованы при разбирательстве дела по существу. Например, на судебном следствии при отказе подсудимого от признания вины оглашается протокол его судейского допроса на предварительном расследовании, в котором он давал признательные показания[12].

Другие относящиеся к функции юстиции вопросы на предварительном расследовании также отнесены к компетенции судьи-дознателя. Для избрания меры пресечения в виде содержания под стражей прокурор должностное лицо полиции обращается к участковому судье. Последний выдает (или отказывает в выдаче) письменный ордер на арест в зависимости от наличия «серьезного подозрения». Германское уголовно-процессуальное право различает три вида подозрения: простое (необходимое для возбуждения уголовного дела), достаточное (обуславливающее возбуждение публичного обвинения в суде) и серьезное (обосновывающее арест обвиняемого) [13].

Срок досудебного ареста не должен превышать шести месяцев, но возможно его продление высшим земельным судом. В исключительных случаях прокурор полиция может арестовать подозреваемого без ордера. Однако арестованный должен быть доставлен к судье безотлагательно для санкционирования меры пресечения. Участковый судья вправе избрать более легкую меру пресечения при наличии к тому оснований. Кроме того, арестованный, на досудебных стадиях обвиняемый, имеет право возбудить ходатайство о судебном рассмотрении вопроса об аннулировании ордера на арест об его приостановлении. Другими словами, германское уголовно-процессуальное право знает процедуру, аналогичную хабеус корпус. Таким образом, решение вопроса о мере пресечения происходит в состязательной форме.

Во всех процессуальных действиях, производимых участковым судьей-дознателем, вправе участвовать защитник. Защитник вступает в процесс до первого допроса подозреваемого. Подозреваемому должны быть разъяснены

его права, в том числе в совершении какого преступления он подозревается, право не отвечать на вопросы и право на помощь адвоката. В ФРГ существует Федеральная ассоциация адвокатов, обеспечивающая бесплатную льготную юридическую помощь малоимущим. В составе Федеральной ассоциации адвокатов находятся коллегии адвокатов при Верховном федеральном суде и при высших судах земель. Каждый адвокат в коллегии образует свое бюро при том суде, где он практикует [14, с.172].

В уголовно-процессуальном регулировании предварительного расследования особое место занимают правила допустимости доказательств. В ФРГ существует ряд запретов доказывания, которые делятся на две группы. К первой из них относится запрещение установления определенных фактических обстоятельств (связанных, например, с государственной тайной) и использования определенных источников доказательств (например, свидетельский иммунитет). Вторую группу составляют запреты использования в уголовном процессе незаконно полученных средств доказывания, например, показаний обвиняемого. Тем не менее, данное положение не является жестким правилом об исключении доказательств, полученных с нарушением процессуальной формы. Доказательства признаются недопустимыми, если они существенно нарушают «правовую сферу» обвиняемого [10].

Интересной представляется практика германского уголовного процесса по использованию в качестве доказательств сообщений секретных источников оперативно-розыскной деятельности. Такое использование возможно двумя способами: 1) путем допроса сотрудника полиции о том, что ему известно со слов секретного агента, остающегося для суда анонимным; 2) путем допроса самого секретного осведомителя без раскрытия участникам процесса его личности [10]. Как отмечается некоторыми учеными-юристами, для состязательного процесса оба эти способа неприемлемы, поскольку первый из них нарушает принцип непосредственности, а второй – принцип равенства сторон. Этим, в частности, объясняется ограниченность использования сведений секретных источников лишь некоторой категорией дел.

По окончании предварительного расследования при наличии «достаточного подозрения» прокурор передает дело в суд. В германском уголовном процессе прокурор наделен правом отказаться от передачи дела в суд в определенных случаях, например, когда обвиняемый его близкие сами серьезно пострадали от преступления [15, с.65].

Уголовно-процессуальный кодекс Италии определяет права, функции и задачи участников процесса, а также формы, этапы и методы следствия и судопроизводства. Действующее законодательство предоставляет большие полномочия органам прокуратуры Италии. Высшим должностным лицом итальянской системы органов прокуратуры является Генеральный прокурор Италии. Он возглавляет деятельность органов прокуратуры, дает руководящие указания, инструкции и приказы, предоставляет имеющиеся

материалы Президенту Республики и правительству. Генеральный прокурор Италии осуществляет свои полномочия и функции посредством подчиненных прокуроров, которые осуществляют надзор за деятельностью каждого функционирующего в стране трибунала – проверяя ее соответствие Конституции и действующим законам. По поручению Прокурора первым берутся к расследованию следственным судьей те дела, которые, с точки зрения расследования, достаточно сложны и представляют большую общественную опасность. Суммарное сборное расследование осуществляется в том случае, когда обвиняемый пойман на месте преступления признал свою вину в совершенном преступлении, то есть по всем делам, где в наличии имеются преступники их вина доказана. В любом случае для суммарного сборного расследования законодатель предусматривает двухнедельный срок, по истечении которого оно обязательно должно быть передано следственному судье для осуществления предварительного расследования. В случае совершения преступления дифференциация типа расследования останется на усмотрение Прокурора Республики. При обоих типах расследования прокуроры республики обладают большими полномочиями. При выполнении каждого следственного действия следственный судья обязан поставить в известность прокурора, который имеет право беспрепятственно участвовать во всех допросах, экспертизах, осмотрах местности и т. д. Непосредственное осуществление расследования является для большинства прокуратур европейских государств характерной, но вовсе не обязательной функцией при осуществлении уголовного преследования. Возбуждение уголовного дела прокуратурой не означает, что оно будет в дальнейшем ею же расследоваться. Даже в тех странах, где функции уголовного преследования и расследования не разделены, прокуроры часто передают возбужденное уголовное дело для расследования другим органам [16, с.133].

В Италии расследование производится судебной полицией, следственными судьями, но, в отличие от Франции, следствие проводится также и республиканскими прокурорами. Особенной фигурой среди лиц, имеющих право осуществлять уголовное преследование, в Италии является претор, который по делам, отнесенным к его ведению, вправе не только проводить расследование, но и рассматривать в качестве судьи расследованное им же дело. В республике обвинение в судах поддерживают прокуроры, а по делам, рассматриваемым преторами, – назначенные ими чиновники (в том числе офицеры полиции). Прокуратура Италии представляет собой централизованную систему, действующую под руководством Министра юстиции, и включает в себя Генеральных прокуроров при Кассационном и апелляционных судах и республиканских прокуроров при трибуналах [9].

Формально прокуратура в Австрии относится к органам исполнительной власти. Тогда как ее деятельность более связана с судебной властью. В законе о прокуратуре Австрии прокуратура рассматривается как орган

правоприменения. На должность прокурора исполняет назначение министр юстиции. Неотъемлемое условие для кандидата – двухлетний стаж работы в виде судьи.

Прокурор в Австрии не является частью организационной структуры судебной системы. Прокурор в своей деятельности связан с даваемыми ему указаниями, впрочем, в более ограниченной степени, нежели обыденный чиновник органов исполнительной власти. Иначе говоря, прокурор считается одним из высочайших правительственных госслужащих. Хоть какое возможное указание федерального министра юстиции, даваемое обер-прокурору и указание обер-прокурора нижестоящему прокурору в части разрешения точного дела (связанного с предъявлением обвинения, с прекращением дела), обязано рассматриваться как распоряжение, надлежащим образом сформулированное, изложенное в письменном виде и обоснованное. Прокурор имеет возможность, как и каждый иной госслужащий, отклонить не столько распоряжение, противоречащее закону, но и указание, которое вследствие убежденности прокурора не может быть представлено в суде. Прокурор должен идти по стопам, указанным министра юстиции.

Цель прокурора Австрии – представлять в процессе разбирательства интересы страны, затрагиваемые назначения наказания. Органы прокуратуры в Австрии не имеют надзорных функций. Прокурор правомочен улаживать возникший прецедент о возбуждении преследования, предоставлении обвинения либо прекращении дела. Он может отозвать обвинение, в том числе и на стадии основного судебного разбирательства. Лишь прокурор решает вопрос о возбуждении либо прекращении процесса. Суд вправе и имеет возможность возбудить дело и вести его, в случае если только данного желает обвинитель. Тогда лишь суд имеет возможность проводить проверку законности предъявления обвинения.

Касательно Рекомендаций Совета Европы, то в них изложены следующие принципы, определяющие ее роль в системе уголовного права и рекомендованные правительствам стран-членов в качестве руководства в их законодательстве и судебной практике:

Задачи прокуратуры

1) Под прокуратурой понимают власть, наделенную контролировать, от имени общества и в его интересах, выполнение закона, когда он уголовно санкционирован, принимая во внимание, с одной стороны, права человека и, с другой, необходимую эффективность системы уголовного правосудия.

2) Во всех системах уголовного правосудия, прокуратура:

- решает нужно ли начинать продолжать судебный процесс;
- осуществляет судебный процесс в суде;
- может подавать иски против всех некоторых решений судебных

ведомств

3) В некоторых системах уголовного права, прокуратура также:

- осуществляет государственную политику в отношении уголовных дел, приспособлявая ее в случае необходимости, к региональным локальным реалиям;
- ведет, возглавляет, контролирует расследование;
- следит за тем, чтобы потерпевшие получали необходимые помощь и содействие;
- принимает альтернативные меры в судебном расследовании;
- контролирует осуществление решений судебных ведомств;
- и т.д [6].

Вывод: Несмотря на разное положение прокуратуры в государственных органах зарубежных стран, полномочия прокурора в уголовном процессе данных стран, стандартизируются и направлены на уголовное преследование.

1.2 Регламентация деятельности прокурора в уголовно-процессуальном законодательстве государств Содружества Независимых Государств

Характеристику деятельности прокурора в уголовном процессе государств СНГ начнем с Российской Федерации, с которой у нашей страны общая история развития правовой системы.

Итак, надзор за исполнением законов органами дознания и предварительного следствия закреплен в Федеральном Законе «О прокуратуре Российской Федерации» как одно из основных направлений надзорной деятельности прокуратуры РФ. Полномочия прокурора при осуществлении данного надзора определены статьей 30 указанного Закона, где изложено, что такие полномочия устанавливаются и другими федеральными законами. Кроме того, в РФ действуют приказы Генерального прокурора РФ, которые призваны ориентировать прокурорский надзор в правильном направлении.

Статьей 29 Закона «О прокуратуре РФ» определен предмет надзора прокуратуры за исполнением законов органами, осуществляющими дознание и предварительное следствие, - соблюдение прав и свобод человека и гражданина, установленного порядка разрешения заявлений и сообщений о совершенных и готовящихся преступлениях, проведения расследования, а также законность решений, принимаемых органами, осуществляющими дознание и предварительное следствие. Следовательно, прокуратура собственными ей методами в рамках предмета, определенного федеральным законодательством, уполномочена осуществлять надзор за законностью всей процессуальной деятельности органов, осуществляющих дознание и предварительное следствие, в полном объеме.

Представляется, что надзор за процессуальной деятельностью органов дознания и органов предварительного следствия правомерно отождествлять в качестве составной части надзора за исполнением законов этими органами,

так как вся процессуальная деятельность должна осуществляться исключительно на основе закона.

Наряду с осуществлением уголовного преследования такой надзор является одной из основных процессуальных функций прокурора в досудебном производстве по уголовным делам.

Прокурор обязан осуществлять надзор за процессуальной деятельностью всех органов дознания и предварительного следствия, независимо от их ведомственной подчиненности. Для этого уголовно-процессуальный закон наделил прокурора властно-распорядительными полномочиями, в том числе рядом полномочий, принадлежащих только прокурору (например, по отмене незаконных и необоснованных постановлений дознавателя, утверждению обвинительного заключения и обвинительного акта и направлению уголовного дела в суд, возвращению уголовного дела следователю для производства дополнительного следствия).

Согласно части 1 статьи 37 УПК РФ прокурор является должностным лицом, уполномоченным в пределах компетенции, установленной УПК, осуществлять от имени государства уголовное преследование в ходе уголовного судопроизводства, а также надзор за процессуальной деятельностью органов дознания и органов предварительного следствия.

В части 2 статьи 37 УПК РФ изложено, что прокурор уполномочен:

1) проверять исполнение требований федерального закона при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях;

2) выносить мотивированное постановление о направлении соответствующих материалов в следственный орган орган дознания для решения вопроса об уголовном преследовании по фактам выявленных прокурором нарушений уголовного законодательства;

3) требовать от органов дознания и следственных органов устранения нарушений федерального законодательства, допущенных в ходе дознания предварительного следствия;

4) давать дознавателю письменные указания о направлении расследования, производстве процессуальных действий;

5) давать согласие дознавателю на возбуждение перед судом ходатайства об избрании, отмене изменении меры пресечения либо о производстве иного процессуального действия, которое допускается на основании судебного решения;

5.1) истребовать и проверять законность и обоснованность решений следователя руководителя следственного органа об отказе в возбуждении, приостановлении прекращении уголовного дела и принимать по ним решение;

5.2) рассматривать ходатайство о заключении досудебного соглашения о сотрудничестве и постановление следователя о возбуждении перед прокурором ходатайства о заключении с подозреваемым обвиняемым досудебного соглашения о сотрудничестве, выносить постановление об удовлетворении такого ходатайства либо об отказе в его удовлетворении,

заключать досудебное соглашение о сотрудничестве, выносить постановление об изменении о прекращении действия такого соглашения в порядке и по основаниям, предусмотренным УПК РФ, а также выносить представление об особом порядке проведения судебного заседания и вынесения судебного решения по уголовному делу в отношении обвиняемого, с которым заключено досудебное соглашение о сотрудничестве;

б) отменять незаконные необоснованные постановления нижестоящего прокурора, а также незаконные необоснованные постановления органа дознания, начальника органа дознания, начальника подразделения дознания и дознавателя в порядке, установленном УПК РФ;

7) рассматривать представленную руководителем следственного органа информацию следователя о несогласии с требованиями прокурора и принимать по ней решение;

8) участвовать в судебных заседаниях при рассмотрении в ходе досудебного производства вопросов об избрании меры пресечения в виде заключения под стражу, о продлении срока содержания под стражей либо об отмене изменении данной меры пресечения, а также при рассмотрении ходатайств о производстве иных процессуальных действий, которые допускаются на основании судебного решения, и при рассмотрении жалоб в порядке, установленном статьей 125 УПК РФ;

8.1) при наличии оснований возбуждать перед судом ходатайство о продлении срока запрета определенных действий, срока домашнего ареста срока содержания под стражей по уголовному делу, поступившему направляемому в суд с обвинительным заключением постановлением о направлении уголовного дела в суд для применения принудительной меры медицинского характера;

9) разрешать отводы, заявленные дознавателю, а также его самоотводы;

10) отстранять дознавателя от дальнейшего производства расследования, если им допущено нарушение требований УПК РФ;

11) изымать любое уголовное дело у органа дознания и передавать его следователю с обязательным указанием оснований такой передачи;

12) передавать уголовное дело материалы проверки сообщения о преступлении от одного органа предварительного расследования другому (за исключением передачи уголовного дела материалов проверки сообщения о преступлении в системе одного органа предварительного расследования) в соответствии с правилами, установленными статьей 151 УПК РФ, изымать любое уголовное дело любые материалы проверки сообщения о преступлении у органа предварительного расследования федерального органа исполнительной власти (при федеральном органе исполнительной власти) и передавать его (их) следователю Следственного комитета Российской Федерации с обязательным указанием оснований такой передачи;

13) утверждать постановление дознавателя о прекращении производства по уголовному делу;

14) утверждать обвинительное заключение, обвинительный акт обвинительное постановление по уголовному делу;

15) возвращать уголовное дело дознавателю, следователю со своими письменными указаниями о производстве дополнительного расследования, об изменении объема обвинения либо квалификации действий обвиняемых для пересоставления обвинительного заключения, обвинительного акта обвинительного постановления и устранения выявленных недостатков;

16) осуществлять иные полномочия, предоставленные прокурору УПК РФ.

2.1. По мотивированному письменному запросу прокурора ему предоставляется возможность ознакомиться с материалами находящегося в производстве уголовного дела.

3. В ходе судебного производства по уголовному делу прокурор поддерживает государственное обвинение, обеспечивая его законность и обоснованность.

4. Прокурор вправе в порядке и по основаниям, которые установлены УПК РФ, отказаться от осуществления уголовного преследования с обязательным указанием мотивов своего решения.

5. Полномочия прокурора, предусмотренные настоящей статьей, осуществляются прокурорами района, города, их заместителями, приравненными к ним прокурорами и вышестоящими прокурорами.

6. В случае несогласия руководителя следственного органа либо следователя с требованиями прокурора об устранении нарушений федерального законодательства, допущенных в ходе предварительного следствия, прокурор вправе обратиться с требованием об устранении указанных нарушений к руководителю вышестоящего следственного органа. В случае несогласия руководителя вышестоящего следственного органа с указанными требованиями прокурора прокурор вправе обратиться к Председателю Следственного комитета Российской Федерации руководителю следственного органа федерального органа исполнительной власти (при федеральном органе исполнительной власти). В случае несогласия Председателя Следственного комитета Российской Федерации руководителя следственного органа федерального органа исполнительной власти (при федеральном органе исполнительной власти) с требованиями прокурора об устранении нарушений федерального законодательства, допущенных в ходе предварительного следствия, прокурор вправе обратиться к Генеральному прокурору Российской Федерации, решение которого является окончательным [17].

Как отмечается некоторыми учеными-юристами РФ, деятельность прокурора по осуществлению надзора за процессуальной деятельностью органов дознания и органов предварительного следствия связана с исполнением других функций прокуратуры, определенных Законом «О прокуратуре РФ». Она позволяет ему более эффективно координировать деятельность правоохранительных органов по борьбе с преступностью. В

процессе надзорной деятельности именно у прокурора сосредоточиваются достоверные сведения о состоянии работы правоохранительных органов, осуществляющих уголовное преследование и ОРД. В связи с этим прокурор может выступать и как организатор координирующих мероприятий в борьбе с преступностью, в которых будут участвовать также органы МВД России, ФСБ России, Следственного комитета РФ, ФСКН России, ФТС России, ФСИН России и другие правоохранительные органы.

Анализ состояния законности в деятельности органов, осуществляющих уголовное преследование, проведенный, прежде всего, на основе данных об осуществлении надзора за процессуальной деятельностью органов дознания и предварительного следствия, позволяет органам прокуратуры определять и то, насколько эффективны нормы УПК РФ и других федеральных законов, имеющих отношение к уголовному судопроизводству. Исходя из этого, прокуратура может осуществлять и другую определенную Законом «О прокуратуре РФ» функцию – участие в правотворческой деятельности.

Спецификой надзора за процессуальной деятельностью органов дознания и органов предварительного следствия являются довольно широкие пределы надзора. Как уже было отмечено выше, ни одно процессуальное действие процессуальное решение органов дознания и органов предварительного следствия не может быть вне пределов прокурорского надзора.

Главная задача организации надзора за процессуальной деятельностью органов дознания и предварительного следствия заключается в достижении такого состояния законности при предварительном расследовании, когда обеспечивается назначение уголовного судопроизводства, определенное ст.6 УПК: защита прав лиц и организаций, потерпевших от преступлений; защита личности от незаконного и необоснованного обвинения, осуждения, ограничения ее прав и свобод.

Выделяются следующие задачи организации надзора за процессуальной деятельностью органов дознания и предварительного следствия:

1) Наличие полной информации о состоянии дознания и предварительного следствия;

2) Ведение постоянного и упреждающего надзора за законностью при производстве по каждому уголовному делу, находящемуся у дознавателя следователя;

3) Осуществление действенного контроля за выполнением письменных указаний прокурора дознавателем;

4) Своевременное принятие решений об отстранении дознавателя от дальнейшего производства расследования, если им допущено нарушение требований уголовно-процессуального закона;

5) Осуществление контроля за движением дела, соблюдением сроков дознания и предварительного следствия;

6) Осуществление надзора за расследованием преступления таким образом, чтобы каждое доказательство отвечало требованиям

относительности, допустимости, достоверности, а все собранные доказательства – достаточности для разрешения уголовного дела;

7) Обеспечение такого порядка, когда при принятии решения по уголовному делу, поступившему с обвинительным заключением обвинительным актом, прокурор в предусмотренные законом сроки имеет возможность всесторонне и полно проверить материалы уголовного дела в целях исключения случаев направления в суд дел с допущенными ошибками.

Основные элементы организации надзора за процессуальной деятельностью органов дознания и предварительного следствия – это сбор и анализ информации, прогнозирование и планирование, контроль исполнения, распределение обязанностей, методическая работа, выявление и распространение положительного опыта.

Применительно к организации надзора за процессуальной деятельностью органов дознания и предварительного следствия прогнозирование имеет целью обеспечение такого состояния надзора, при котором будут сведены к минимуму нарушения норм уголовно-процессуального закона прокурором, следователем, органом дознания дознавателем в ходе досудебного производства по уголовному делу, поскольку полное искоренение подобных нарушений представляется недостижимой целью в силу множества различных факторов, в том числе и социального характера.

Задачу прогнозирования можно определить как получение информации о состоянии законности, ее анализ и формулирование прогноза. Как правило, прогнозированием в органах прокуратуры занимаются руководители и другие прокурорские работники, в сферу полномочий которых входят вопросы планирования работы, осуществляющие методическую деятельность.

Необходимость прогнозирования надзора за процессуальной деятельностью органов дознания и предварительного следствия обусловлена тем, что оно может оказывать влияние на многие управленческие решения, направленные на повышение эффективности этой отрасли надзора.

Прогнозирование и планирование работы – хотя и самостоятельные функции управления, но взаимосвязанные и взаимообусловленные. Разумеется, что планирование работы по осуществлению надзора за процессуальной деятельностью органов дознания и предварительного следствия должно предшествовать прогнозированию. Именно при планировании, независимо от срока плана, важно располагать информацией о качестве предварительного расследования, соблюдения сроков предварительного следствия и дознания, состоянии ведомственного процессуального контроля, мерах прокурорского реагирования на выявленные нарушения уголовно-процессуального закона, выполнении мероприятий, направленных на предупреждение нарушений закона, а также информацией о будущем возможном состоянии надзора на данном направлении прокурорской деятельности, т.е. прогнозом.

В органах прокуратуры применяются три вида планов: перспективные (на год и более), текущие (полугодовые, квартальные и месячные), краткосрочные (недельные, ежедневные).

Плановые мероприятия, необходимость проведения которых диктуется состоянием законности при осуществлении уголовного преследования, и научно-обоснованные прогнозы позволяют получить определенный положительный результат на поднадзорной территории, что следует рассматривать как главную цель при надзоре за процессуальной деятельностью органов дознания и органов предварительного следствия.

Элементом организации работы прокуратуры является также распределение обязанностей между прокурорскими работниками.

В Генеральной прокуратуре РФ надзор за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия возложен на Главное управление по надзору за следствием, а надзор за процессуальной деятельностью органов дознания – на Управление по надзору за производством дознания и оперативно-розыскной деятельностью. Кроме того, имеются специализированные управления, осуществляющие надзор за расследованием преступлений органами ФСБ России, таможенными органами и органами внутренних дел на транспорте, расследованием преступлений коррупционной направленности, а также за расследованием особо важных дел.

Распределение обязанностей и взаимозаменяемость прокуроров регионального звена и их заместителей устанавливается приказом соответствующего прокурора-руководителя. Согласно установленному распределению обязанностей указанные должностные лица направляют и контролируют работу управлений отделов аппарата, комиссий и советов, принимают организационные и процессуальные решения по отнесенным к их ведению вопросам. Вопросы надзора за процессуальной деятельностью органов дознания и органов предварительного следствия закрепляются за одним двумя заместителями прокурора.

Отдельного внимания требуют приказы Генерального Прокурора РФ касательно дознания и предварительного следствия. Так, в РФ действуют Приказ Генпрокуратуры России от 26.01.2017 № 33 "Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов дознания" (далее – Приказ ГП РФ №33) и Приказ Генпрокуратуры России от 28.12.2016 № 826 "Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия" (далее - Приказ ГП РФ №826).

Задачами в данных направлениях надзора являются обеспечение качественного и эффективного надзора за исполнением законов органами предварительного следствия, а также единый подход к осуществлению прокурорского надзора за исполнением законов органами дознания независимо от их ведомственной принадлежности, безусловное реагирование на выявленные нарушения законов на всех этапах процессуальной

деятельности с момента поступления сообщения о преступлении до принятия окончательного решения по уголовному делу [18].

Важнейшей обязанностью прокуроров является защита прав и законных интересов участников уголовного судопроизводства, а также иных лиц, чьи права и законные интересы были нарушены, принятие всех необходимых мер к восстановлению нарушенных прав, возмещению причиненного вреда, а также защита личности от незаконного и необоснованного обвинения, осуждения. Кроме того, одним из приоритетных направлений надзора является взвешенный подход к рассмотрению жалоб и заявлений участников уголовного судопроизводства.

В части прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов дознания Приказ ГП РФ №33 излагает алгоритм действий прокурора с целью реализации полномочий, направленных на выполнение вышеизложенных задач и обязанностей.

По мнению Рыгаловой Г.А. для органов дознания расследование преступлений не является единственной и основной компетенцией в отличие от следственных органов. Главным образом органы дознания осуществляют оперативно-розыскную и административную деятельность. Нередко для расследования преступлений в форме дознания привлекаются должностные лица, которые на постоянной основе данным видом деятельности не занимаются (например, участковые уполномоченные) [19, с.198].

Действительно спектр деятельности органов дознания России достаточно большой, но прокурорский надзор путем осуществления своих функций направлен на контроль и «опеку» данных полномочий. К примеру, в пункте 3 Приказа ГП РФ №33 определена обязанность прокурора систематически (не реже одного раза в месяц) проводить проверки исполнения требований федерального законодательства органами дознания при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях, учитывая информацию о преступных проявлениях, содержащуюся в сообщениях средств массовой информации, обращениях граждан, сведениях медицинских учреждений.

Кроме того, задачами прокурора является:

- следить за строгим соблюдением органами дознания, дознавателями правил подследственности, установленных в статье 151 УПК РФ, не только при расследовании преступлений, но и при рассмотрении, разрешении сообщений о преступлениях;

- не допускать передачи материалов по сообщениям о преступлениях по подследственности, в том числе территориальной, в суд без достаточных на то оснований;

- при выявлении нарушений указанных требований добиваться их устранения и привлечения виновных лиц к ответственности, используя в полном объеме предусмотренные законом меры прокурорского реагирования. При наличии оснований, в том числе в связи с установлением фактов фальсификации материалов доследственных проверок, выносить

мотивированное постановление о направлении в органы предварительного следствия соответствующих материалов для решения вопроса об уголовном преследовании;

- обеспечить своевременную проверку законности процессуальных решений органов дознания, дознавателей по каждому сообщению о преступлении;

- безотлагательно изучать процессуальные решения о возбуждении уголовного дела, поступившие в порядке части 4 статьи 146 УПК РФ;

- проверять соблюдение положений закона об уведомлении прокурора, а также потерпевшего об удовлетворении ходатайства подозреваемого о производстве дознания в сокращенной форме в течение 24 часов с момента вынесения такого постановления.

В Приказе ГП РФ №33 изложены и другие функции прокурора по надзору за процессуальной деятельностью органов дознания.

О состоянии законности при осуществлении уголовно-процессуальной деятельности поднадзорными органами дознания и результатах надзора в данной сфере докладывается в Генеральную прокуратуру РФ по итогам полугодия и года.

В докладных записках в обязательном порядке отражается следующее:

- анализ состояния законности при производстве дознания по уголовным делам и эффективности влияния на нее прокурорского надзора;

- анализ эффективности взаимодействия подразделений органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность, с органами (подразделениями) дознания при выполнении их поручений по уголовным делам;

- состояние законности при применении органами дознания мер процессуального принуждения и пресечения;

- эффективность работы органов дознания по возмещению ущерба, причиненного преступлением;

- сведения о количестве и характере установленных нарушений законодательства в данной сфере, в том числе повторных;

- причины и факторы, выявленные в ходе осуществления прокурорского надзора и способствующие нарушениям законности при осуществлении уголовно-процессуальной деятельности органами дознания, в том числе повторным;

- меры, принятые по устранению нарушений законности, причин и условий, им способствующих;

- результаты рассмотрения актов прокурорского реагирования на выявленные нарушения, выделяя меры, принятые в связи с неудовлетворением (в том числе частично) ранее внесенных актов прокурорского реагирования;

- анализ жалоб в порядке статей 124, 125 и 125.1 УПК РФ, поступивших от участников уголовного судопроизводства, а также иных лиц, на действия (бездействие) и решения дознавателя, начальника подразделения дознания,

начальника органа дознания, органа дознания, прокурора. Сведения о результатах их рассмотрения;

- анализ поступивших ходатайств дознавателей, в которых обжалуются решения прокурора о возвращении уголовного дела дознавателю для производства дополнительного дознания либо пересоставления обвинительного акта обвинительного постановления, о направлении уголовного дела дознавателю для производства дознания в общем порядке [19].

Аналогично в Приказе ГП РФ №826 подробно регламентирован прокурорский надзор за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия.

По итогам полугодия и года Генеральная прокуратура РФ получает доклады, в которых отражается:

- анализ состояния законности при производстве предварительного следствия и влияния на нее прокурорского надзора, отдельно выделяя соблюдение требований закона при проведении процессуальных проверок по сообщениям о преступлениях и при расследовании уголовных дел;

- законность при применении мер процессуального принуждения и пресечения, производстве следственных действий, ограничивающих конституционные права граждан;

- эффективность работы следственных органов по возмещению ущерба, причиненного преступлением;

- анализ поступивших жалоб в порядке статей 124, 125 и 125.1 УПК РФ, сведения об их рассмотрении;

- количество и характер выявленных нарушений закона, в том числе повторных;

- меры по их устранению, причины неудовлетворения актов прокурорского реагирования;

- мероприятия по повышению эффективности надзорной деятельности;

- данные об использовании в работе информационных писем, обзоров Генеральной прокуратуры Российской Федерации;

- проблемы, возникающие в уголовно-процессуальной деятельности следственных органов и при осуществлении прокурорского надзора за ней, предложения по их разрешению, а также по совершенствованию законодательства в рассматриваемой сфере.

Актуальным является исследование деятельности прокурора в уголовном процессе Украины, поскольку основы института процессуального прокурора Казахстана заимствованы именно в этом государстве.

УПК Украины уполномочил прокурора, который осуществляет надзор за соблюдением законов во время досудебного расследования в форме процессуального руководства досудебным расследованием, производить следующие процессуальные действия:

1. начинать досудебное расследование при наличии оснований, предусмотренных настоящим Кодексом;

2. иметь полный доступ к материалам, документам и иным сведениям, касающимся досудебного расследования;

3. поручать органу досудебного расследования проведение досудебного расследования;

4. поручать следователю, органу досудебного расследования проведение в установленный прокурором срок следственных (розыскных) действий, негласных следственных (розыскных) действий, иных процессуальных действий давать указания относительно их проведения принимать участие в них, а в необходимых случаях — лично проводить следственные (розыскные) и процессуальные действия в порядке, предусмотренном УПК Украины;

5. поручать проведение следственных (розыскных) действий и негласных следственных (розыскных) действий соответствующим оперативным подразделениям;

6. назначать ревизии и проверки в порядке, предусмотренном законом;

7. отменять незаконные и необоснованные постановления следователей;

8. инициировать перед руководителем органа досудебного расследования вопросы об отстранении следователя от проведения досудебного расследования и назначении другого следователя при наличии оснований для его отвода, предусмотренных УПК Украины, в случае неэффективного досудебного расследования;

9. принимать процессуальные решения в случаях, предусмотренных УПК Украины, в том числе о прекращении уголовного производства и продлении сроков досудебного расследования при наличии оснований, предусмотренных УПК Украины;

10. согласовывать отказываться в согласовании ходатайств следователя к следственному судье о проведении следственных (розыскных) действий, негласных следственных (розыскных) действий, иных процессуальных действий в случаях, предусмотренных УПК Украины, самостоятельно подавать следственному судье такие ходатайства;

11. уведомлять лицо о подозрении;

12. предъявлять гражданский иск в интересах государства и граждан, которые вследствие физического состояния материального положения, не достижения совершеннолетия, преклонного возраста, недееспособности ограниченной дееспособности не в состоянии самостоятельно защитить свои права, в порядке, предусмотренном УПК Украины и законом;

13. утверждать отказывать в утверждении обвинительного акта, ходатайств о применении принудительных мер медицинского воспитательного характера, вносить изменения в составленный следователем обвинительный акт указанные ходатайства, самостоятельно составлять обвинительный акт указанные ходатайства;

14. обращаться в суд с обвинительным актом, ходатайством о применении принудительных мер медицинского воспитательного характера, ходатайством об освобождении лица от уголовной ответственности [20].

Как видно из норм УПК Украины законодатель конкретизировал конституционную функцию прокуратуры по надзору за соблюдением законов во время проведения досудебного расследования, закрепленную в пункте 2 статьи 121 Конституции Украины. На сегодняшний день надзор осуществляется в форме процессуального руководства. Содержание руководства заключается в том, что прокурор непосредственно в полном объеме частично участвует в расследовании, несет ответственность за результаты расследования, то есть фактически выступает «хозяином» уголовного дела [21, с.138].

На такого прокурора возложена полная ответственность по организации всех необходимых условий для всестороннего расследования, помощь следователю при осуществлении процессуальных действий и надзор за соблюдением действующего законодательства. Кроме того, прокурор руководит досудебным расследованием с момента регистрации правонарушения независимо от категории уголовного дела.

Таким образом, в Украине отсутствует разделение между понятиями прокурор, осуществляющий надзор за досудебным расследованием и процессуальный прокурор, а есть только прокурор, осуществляющий руководство досудебным расследованием, что отличается от национального законодательства.

Понятие «руководство досудебным расследованием» широко обсуждено среди ряда ученых-правоведов.

Так, Толочко А.Н. выделяет, что специфика прокурорского надзора определяется двумя основными положениями:

1) Надзор за расследованием состоит в осуществляемом прокурором процессуальным руководством деятельностью органов расследования. Вне такого руководства предоставленные прокурору надзорные полномочия не могут быть реализованы, они теряют свой правоохранный и правовосстановительный характер.

2) Процессуальное руководство со стороны прокурора в одинаковой мере и в одинаковых правовых формах распространяется на все органы дознания и досудебного следствия, за деятельностью которых прокурор осуществляет надзор, и не зависит от их ведомственной принадлежности [22, с.38].

Актуальными являются выводы известного ученого Гнатюк А.Ю. Так, согласно его точке зрения, процессуальное руководство предусматривает, что прокурор в течение всего времени уголовного производства контролирует ход расследования, направляет деятельность следователя в направлении, являющемся, по его мнению, наиболее эффективным для подготовки государственного обвинения. В таком случае прокурор направлял бы дело для доработки, по сути, самому себе. В этом есть принципиальное отличие процессуального руководства от надзора, при котором прокурор изучает материалы досудебного производства с целью выявить и устранить нарушения закона и инициировать вопрос о наложении на следователя

дисциплинарного взыскания иных мер юридической ответственности. Процессуальное руководство прокурора досудебным расследованием заключается, в первую очередь, в производстве мероприятий по повышению эффективности расследования как бы на будущее, а не по результатам выявленных нарушений закона. Например, дача указаний о производстве процессуальных действий принятии процессуальных решений [23, с.54].

По мнению Толочко А.Н., в современных условиях необходимость специального выделения «процессуального руководства как формы прокурорского надзора» обусловлена тем, что по правовой идеологии УПК Украины внедряется принцип «неизменности прокурора при проведении конкретного уголовного производства», в соответствии с которым процесс формирования обвинения в ходе досудебного уголовного производства и поддержание его в суде будут обеспечиваться одним прокурором [22, с.38].

Вышеуказанный принцип реализован в пункте 2 статьи 37 УПК Украины, следующим образом: «Прокурор осуществляет полномочия прокурора в уголовном производстве с его начала до завершения» [20].

Далее, в Украине прокурор, осуществляющий руководство досудебным расследованием, назначается по всем уголовным делам и соответственно дело закреплено за каждым прокурором, который и несет ответственность за него.

В данном случае, Украина не разграничивает функции прокурора, и он руководит досудебным расследованием по всем категориям уголовных дел, тогда как в национальном уголовном процессе, как показывает практика, процессуальный прокурор назначается не по каждому уголовному делу.

Такая регламентация функций прокурора указывает о желании законодателя создать все необходимые условия для качественного надзора за досудебным расследованием, а затем эффективным поддержанием государственного обвинения в суде. Кроме того, повышена персональная ответственность прокурора за результаты досудебного расследования, так как только он один контролирует ход расследования с самого начала. Более того, на первый план выходит обеспечение прав и законных интересов граждан в уголовном процессе.

Наделение процессуального прокурора функциями руководства досудебным расследованием вызывает обоснованную дискуссию в научных кругах.

Так, Г.Г. Королев считает, что руководство процессуальной деятельностью органов дознания, следователей и является одним из правовых методов (способов) осуществления функции уголовного преследования [24, с.255].

Противоположной точки зрения придерживается Ю.К. Якимович, утверждая о том, что на досудебных стадиях прокурор должен быть сосредоточен только на надзоре за законностью предварительного расследования [25, с.55].

Кроме того, по его словам осуществление прокурором в ходе следствия функции процессуального руководителя противоречит процессуальной самостоятельности следователя, причиняет ущерб выполнению им своих непосредственных обязанностей по надзору, приводит к замене прокурором руководителя следственного отдела при осуществлении им ведомственного контроля [25, с.55].

Василенко А.А. полагает, что под процессуальным руководством расследованием следует понимать возможность прокурора в любой момент вмешаться в процесс расследования уголовного дела, направив его в «нужное русло» и тем самым устранив допущенные следователем (дознавателем) просчеты. Безусловно, такое руководство не должно оказывать негативное влияние на процессуальную самостоятельность следователя (дознавателя), что исключает вероятность превращения его в «опеку». А для того, чтобы избежать «командования» следователями и дознавателями, на законодательном уровне необходимо правильно перераспределить процессуальные полномочия между прокурором и руководителем следственного органа (начальником подразделения дознания) [26].

Вывод: Имея общую историю, страны СНГ создали свою специфическую нормативно-правовую базу в части полномочий прокурора в уголовном процессе.

1.3 Участие прокурора в уголовном процессе Республики Казахстан

Становление и развитие прокуратуры, как органа по обеспечению законности, а также формирование предпосылок к статусу процессуального прокурора, общепринято разделяется на несколько этапов.

Начало первого этапа исторического становления и развития прокуратуры Казахстана было положено 13 июля 1922 года 2-м созывом 3-й сессии КазЦИКа, решением которой в составе Народного комиссариата юстиции была учреждена государственная прокуратура. В соответствии с ним Народный комиссар юстиции выполнял функции прокурора республики. Этой же сессией было утверждено "Положение о прокурорском надзоре".

Второй этап развития прокуратуры можно охарактеризовать расширением в 1933 году ее полномочий. При Наркомюсте было образовано управление прокуратуры, ставшее относительно самостоятельным. Впервые в ее истории функции прокурора и Народного комиссара юстиции были разделены.

Исторически важное для республики событие произошло с принятием 5 декабря 1936 года новой Конституции СССР, когда Казахстан был преобразован из автономной в суверенную союзную республику и получил права равноправного государства в составе СССР. В 1937 году Казахстан принял свою Конституцию.

С этого момента начался третий этап развития и укрепления прокуратуры, которая полностью отделилась от Наркомюста и стала

функционировать как самостоятельная структура правоохранительных органов республики. Первым прокурором Казахской ССР стал Сулеймен Ескараев.

11 ноября этого же года был издан приказ о разделении в республике Наркомата юстиции и прокуратуры, которая стала подчиняться непосредственно прокурору СССР.

На прокуратуру в тот период было возложено 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.

Вместе с тем, в истории прокуратуры был период, когда она в силу сложившихся обстоятельств не могла осуществлять в полной мере свою правозащитную функцию. Только за один 1937 год из органов прокуратуры было необоснованно уволено более 40 работников, некоторые из них были арестованы по обвинению в оказании помощи в защите контрреволюционных националистических групп. Это был период массовых политических репрессий, под жерновами которых оказались и бывшие прокуроры Республики: Нигмет Нурмаков – расстрелян по решению "тройки", Нуртаза Ералин – арестован "как враг народа" и приговорен к смертной казни, Садуакас Мамбеев – более 16 лет провел в казематах НКВД и тюрьмах, Жанайдар Садуакасов – расстрелян как "враг народа", Канай Боранбаев – в 1938 году приговорен к смертной казни, Боран Айтмагамбетов – арестован и расстрелян как "японский шпион", Мырзагул Атаниязов – более 15 лет провел в лагерях, Сулеймен Ескараев – в 1937 году был приговорен к смертной казни.

В годы Великой Отечественной войны прокурорско-следственные кадры внесли достойный вклад в дело защиты Отечества. С начала войны по август 1942 года из числа 885 работников прокуратуры 411 человек были призваны в ряды Вооруженных Сил и ушли на фронт. Многие прокуроры и следователи героически отдали жизнь за свободу и независимость государства. 10 апреля 1945 года высокого звания Героя Советского Союза был удостоен бывший народный следователь прокуратуры Макатского района Атырауской (бывшей Гурьевской) области Муса Баймуканов. К сожалению, он не успел получить свою звезду – 18 марта 45-го Муса Баймуканов героически погиб на поле боя. А кто не знает великого сына казахской Степи, легендарного летчика, Героя Советского Союза Нуркена Абдирова. Батыр, рожденный в 1919 году в Каркаралинском районе Карагандинской области, который до войны был народным следователем областной прокуратуры, ценою своей жизни уничтожил вражеский эшелон. 31 марта 1943 года ему посмертно было присвоено звание Героя Советского Союза.

После окончания войны работники прокуратуры активно способствовали восстановлению народного хозяйства, бдительно охраняли государственную и общественную собственность, решительно боролись с

нарушителями общественного порядка, государственной и трудовой дисциплины.

Послевоенное десятилетие характеризовалось дальнейшим поднятием авторитета прокуратуры, главной конституционной задачей которой становится высший надзор за точным и единообразным выполнением законов.

Важно подчеркнуть особую роль УПК Казахской Советской Социалистической Республики от 22 июля 1959 года в истории отечественного уголовного процесса.

Полномочия прокурора в ходе досудебного расследования включали в себя довольно широкий круг прав прокурора, обусловленный карательным характером УПК советского периода.

Исследование следующего этапа развития процессуального статуса прокурора неотделимо от политических изменений, произошедших после 1991 года, в результате которых Казахстан объявил о суверенитете и была принята Конституция РК.

С развитием государственности Казахстана менялись место и роль прокуратуры в системе республиканских органов, ее деятельность наполнялась новым содержанием, изменялись функции прокурорского надзора. Однако, как бы ни корректировались и стоящие перед прокуратурой задачи, она постоянно оставалась правозащитным органом, основным содержанием деятельности которого неизменно оставались забота об укреплении законности и правопорядка, обеспечение защиты интересов государства, социально-экономических, политических и личных прав и свобод граждан, предотвращение правонарушений.

На всех этапах развития государства неуклонно возрастала роль прокуратуры и перед ней стояла задача — обеспечить такое повседневное направление работы, чтобы каждый гражданин знал и понимал, что именно в лице прокурора он всегда имеет первого и самого близкого защитника своих интересов.

Вместе с тем, следует отметить, что до обретения Казахстаном независимости органы прокуратуры, как и другие правоохранительные органы, обслуживали, в первую очередь, интересы административно-командной системы в условиях тоталитарного государства. О месте органов прокуратуры того периода можно судить по отношению советской власти к праву вообще и к законности в частности. Однако, несмотря ни на что, главным содержанием деятельности органов прокуратуры оставалось выявление нарушений закона и принятие мер по их устранению.

События августа 1991 года потребовали от органов прокуратуры республики быстрой ориентации в сложившейся ситуации, отказа от изживших себя форм работы, поиска и применения эффективных методов прокурорского надзора.

Происходящие в стране и законодательстве перемены выдвинули на первый план человека как высшую ценность общества, были расширены

права граждан на судебную защиту. Правовая защита личности стала главным содержанием деятельности органов прокуратуры республики.

Дальнейшее развитие прокурорского надзора и реформирование системы органов прокуратуры происходили в современный период, с момента провозглашения независимости Республики Казахстан. Реформирование и развитие прокуратуры не могло не осуществляться в соответствии с принципами нового государственного устройства, политической и международно-правовой ориентации.

6 декабря 1991 года Постановлением Верховного Совета Казахской ССР "Об образовании единой системы органов прокуратуры Казахской ССР, обеспечении их самостоятельности и независимости" образована единая система органов прокуратуры, подчиненная Генеральному Прокурору Казахской ССР.

Постановлением Верховного Совета Республики Казахстан от 17 января 1992 года был введен в действие Закон "О прокуратуре Республики Казахстан", в соответствии с которым прокуратура стала органом высшего надзора за исполнением законов, подотчетным Верховному Совету.

В Конституции РК от 28 января 1993 года прокуратуре посвящалась отдельная 17 глава, положения которой гласили, что надзор за точным и единообразным исполнением законов на территории РК осуществляется прокуратурой в пределах ее компетенции, органы прокуратуры осуществляют уголовное преследование, участвуют в судебном процессе.

Динамично развивающиеся процессы государственного строительства, развитие демократии права потребовали новых подходов к формированию правовой системы. В связи с этим постановлением главы государства от 12 февраля 1994 года была утверждена Государственная программа правовой реформы в Республике Казахстан. В этом документе определены основные принципы реформирования органов прокуратуры.

В дальнейшем они нашли свое закрепление в Конституции, принятой на республиканском референдуме 30 августа 1995 года и в Указе Президента РК от 21 декабря 1995 года, имеющем силу Закона "О прокуратуре Республики Казахстан". В статье 83 Конституции провозглашены основные положения о прокуратуре как единой централизованной самостоятельной системе.

Дальнейшее развитие полномочий прокуратуры происходит через третий этап. Президентом РК подписан Закон РК от 9 августа 2002 года №346-ІІ «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты РК по вопросам прокурорского надзора», основная идея которого заключалась в необходимости повышения уровня законности и защиты прав граждан в стране. Особое внимание уделено укреплению статуса высшего надзорного органа страны, обеспечению обязательности исполнения актов и требований прокуроров по соблюдению законов, определен механизм их принудительного исполнения, а также ужесточена ответственность должностных лиц и граждан за неисполнение законных требований и актов прокурорского надзора.

Ранее до 2007 года Конституция РК содержала статью 84, согласно которой дознание и предварительное расследование по уголовным делам осуществляется специальными органами, отделенные от суда и прокуратуры, что фактически наложило запрет на создание в органах прокуратуры специальных подразделений по расследованию уголовных дел.

17 июля 2009 года принят Закон РК №187-IV «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты по вопросам оперативно-розыскной деятельности», который вновь наделил органы прокуратуры правом проведения расследования.

Указом Президента РК от 24 августа 2009 года №858 утверждена Концепция правовой политики на 2010-2020 годы. Этим программным документом главой государства поставлена задача повышения эффективности надзорной практики, являющейся основной функцией органов прокуратуры, в области гражданского, уголовного и административного судопроизводства.

В рамках реализации данной задачи 29 декабря 2010 года Парламентом РК принят Закон РК за №374.

В системе органов государственной власти республики прокуратура занимает свое конституционное место, выполняя функции одного из элементов системы "сдержек и противовесов" института разделения властей, способствует согласованному функционированию всех ветвей единой государственной власти в Республике Казахстан. Будучи подотчетной лишь Президенту и осуществляя высший надзор за точным и единообразным применением законов, указов Президента Республики Казахстан и иных нормативных правовых актов, прокуратура республики является правовым механизмом (инструментом) главы государства по осуществлению им функций гаранта единства народа и государственной власти, незыблемости Конституции, прав и свобод человека и гражданина. Так, в соответствии с Конституцией Республики Казахстан лишь прокуратура путем опротестования законов и иных правовых актов, в том числе и судебных, правовыми методами в состоянии обеспечить полный контроль за деятельностью всех ветвей единой государственной власти [27].

В настоящее время роль прокурора в уголовном процессе Казахстана трудно переоценить.

В соответствии с частью 1 статьи 58 УПК РК прокурор это должностное лицо, осуществляющее в пределах своей компетенции надзор за законностью оперативно-розыскной деятельности, дознания, следствия и судебных решений, уголовного преследования на всех стадиях уголовного процесса, а также полномочия в соответствии со статьей 83 Конституции Республики Казахстан и с УПК РК: Генеральный Прокурор Республики Казахстан, первый заместитель, заместители Генерального Прокурора Республики Казахстан, их старшие помощники и помощники, Главный военный и Главный транспортный прокуроры Республики Казахстан, прокуроры областей, городов республиканского значения, столицы и их заместители,

начальники структурных подразделений, их заместители, старшие помощники и помощники, старшие прокуроры и прокуроры управлений и отделов, прокуроры районов, городов и приравненные к ним прокуроры, их заместители, старшие прокуроры и прокуроры, действующие в пределах полномочий, установленных УПК РК. Прокурор, участвующий в рассмотрении уголовного дела судом, представляет интересы государства путем поддержания обвинения и является государственным обвинителем.

Также в статье 193 УПК РК закреплены полномочия прокурора в ходе досудебного расследования. Так, прокурор, осуществляя надзор за законностью досудебного расследования, а также уголовное преследование:

- регистрирует заявления об уголовном правонарушении и передает его в орган уголовного преследования либо принимает в свое производство и осуществляет досудебное расследование;
- передает заявление и имеющиеся материалы об уголовном правонарушении, поступившие от одного органа уголовного преследования, по подследственности и подсудности;
- проверяет соблюдение законности при приеме и регистрации заявлений и сообщений об уголовных правонарушениях;
- вправе участвовать в осмотре места происшествия, а также осуществляет другие действия в рамках полномочий, предусмотренных УПК РК;
- дает письменные указания о производстве тех иных следственных действий;
- отменяет незаконные постановления следователя, дознавателя, органа дознания, а также постановления и указания начальников следственного отдела и органа дознания, нижестоящего прокурора.

Данный перечень полномочий не является исчерпывающим.

Более того, законодательством предусмотрены ряд полномочий, относящихся к исключительной компетенции руководителя органа прокуратуры. К ним относятся:

- заключение процессуального соглашения о сотрудничестве;
- отмена незаконных постановлений следователя, дознавателя, органа дознания, а также постановлений и указаний начальников следственного отдела и органа дознания, нижестоящего (подчиненного) прокурора;
- изъятие уголовного дела у лица либо органа, осуществляющего досудебное расследование, и передача его другому лицу либо органу для производства досудебного расследования;
- продление сроков расследования уголовных дел.

Аналогично указаны не все полномочия руководителя органа прокуратуры.

Ряд полномочий закреплен и в других статьях УПК РК, в частности касательно поддержания государственного обвинения в ходе судебного производства по уголовному делу.

Анализ норм УПК РК позволяет сделать вывод, что прокурор – это единственное процессуальное лицо в уголовном процессе, которое надзирает за ходом расследования с момента регистрации заявления в Едином реестре досудебных расследований до окончательного процессуального решения по делу. Такая роль возлагает на прокурора особую ответственность за этапы досудебного расследования, повышает эффективность надзора, соблюдение защиты прав и свобод участников процесса, что в итоге и создало необходимость введения института процессуального прокурора.

На наш взгляд, верным является высказывание М.Ч. Когамова о том, что уголовно-процессуальная деятельность, пожалуй, единственная сфера жизнедеятельности общества и государства, в которой наиболее зримо ощущается непрерывное присутствие прокурора, что вполне объяснимо. В этой сфере наиболее тесно соприкасаются интересы личности и государства и допустимы законодательные ограничения прав и свобод человека и гражданина. Поэтому в условиях функционирования различных органов досудебного расследования и судов прокуратура остается единственным юридическим средством оперативного восстановления нарушенных прав личности в области уголовного процесса [28, с.238].

Как отмечено ранее, помимо закона «О прокуратуре» и УПК РК деятельность прокурора в уголовном производстве изложена в Приказе Генерального Прокурора Республики Казахстан от 12 февраля 2018 года №19 «Об утверждении Инструкции по организации надзора за законностью уголовного преследования». Подробный алгоритм действий в ходе осуществления надзора за законностью уголовного преследования является своего рода «настойной книгой» прокурора при исполнении своих обязанностей.

Как конкретизировано в самой Инструкции, она детализирует применение Конституции РК, УПК РК, Закона РК «О прокуратуре» и иного законодательства при организации органами прокуратуры надзора за законностью уголовного преследования.

Основной задачей надзора определено обеспечение законности при осуществлении уголовного преследования, а приоритетными направлениями надзора являются: соблюдение конституционных прав и свобод человека в уголовном процессе, качественное и своевременное рассмотрение обращений участников уголовного процесса, обеспечение прав участников уголовного процесса на возмещение ущерба, причиненного уголовными правонарушениями [2].

Большое внимание в Инструкции уделено разграничению полномочий между подразделениями органов прокуратуры при осуществлении надзора за законностью уголовного преследования. На пример, в подпункте 1 пункта 3 Инструкции прописано, что Служба уголовного преследования Генеральной прокуратуры (далее - Служба) организует работу нижестоящих прокуратур (Главной военной и Главной транспортной прокуратуры, прокуратур

областей, городов Астана, Алматы (далее - прокуратуры областей) и подчиненных им прокуратур) по вопросам осуществления надзора за законностью уголовного преследования в целом по республике; непосредственно осуществляет надзор за законностью уголовного преследования по делам, расследуемым (в том числе в электронном формате) центральными аппаратами органов досудебного расследования (за исключением военных), Службой специальных прокуроров и Департаментом внутренних расследований Генеральной прокуратуры, а также по делам в отношении лиц, обладающих привилегиями и иммунитетом от уголовного преследования, первых руководителей центральных государственных органов, совершивших коррупционные либо иные уголовные правонарушения, связанные с исполнением должностных обязанностей [29].

В Инструкции подчеркивается важность своевременного обеспечения прокурорского надзора по досудебному расследованию. Так, согласно пункту 7 Инструкции проверка законности начала досудебного расследования проводится прокурором в течение 24 часов с момента регистрации в ЕРДР. Кроме того, устранение нарушений прокурором обеспечивается незамедлительно, но не позднее чем в 3-х суточный срок с момента их выявления.

Таким образом, первоначальное реагирование прокурора призвано предотвратить возможные нарушения законности.

В целом Инструкция состоит из 12 разделов, 83 пунктов, а также 7 приложений.

Вспоминая обязательные доклады, предусмотренные в действующих приказах ГП РФ, Инструкция также предусматривает ряд анализов, которые проводятся ГП РК в различные периоды. Так, приложение 7 Инструкции содержит перечень направлений, подлежащих анализу, в который входят:

Ежеквартально:

1. надзор за соблюдением конституционных прав и свобод человека и гражданина в уголовном процессе;
2. качество уголовного преследования, в том числе поддержания государственного обвинения;
3. надзор за применением упрощенных форм расследования и соблюдением сроков уголовного процесса;
4. надзор за соблюдением законности при приеме, регистрации и рассмотрении заявлений, сообщений, жалоб и иной информации о преступлениях и происшествиях;
5. состояние законности при рассмотрении обращений участников уголовного процесса, в том числе в порядке статей 105, 106 УПК РК.

По полугодиям:

1. эффективность актов прокурорского надзора и их рассмотрения;
2. эффективность отмен решений о прерывании сроков и прекращении дел;

3. состояние надзора за законностью уголовного преследования по делам с участием процессуальных прокуроров;

4. состояние законности досудебного расследования по уголовным делам, находившимся в производстве специальных прокуроров;

5. состояние законности досудебного расследования по уголовным делам, находившимся в производстве органов национальной безопасности;

6. состояние законности досудебного расследования по уголовным делам, находившимся в производстве антикоррупционной службы;

7. состояние законности досудебного расследования по уголовным делам, находившимся в производстве органов внутренних дел;

8. состояние законности досудебного расследования по уголовным делам, находившимся в производстве Службы экономических расследований Комитета государственных доходов Министерства Финансов Республики Казахстан;

9. состояние надзора по уголовным делам об умышленных убийствах;

10. состояние надзора по уголовным делам о преступлениях связанных с:

- терроризмом и экстремизмом;

- организованными преступными группами;

- незаконным оборотом наркотических средств и психотропных веществ;

- торговлей людьми.

Вывод: Анализ различных направлений надзора позволяет установить слабые и сильные стороны, положительные и отрицательные моменты при обеспечении надзора за законностью уголовного преследования.

Кроме того, прокурор помимо непосредственного надзора за законностью уголовного преследования осуществляет и расследование уголовных дел.

В данном случае речь идет о специальных прокурорах.

Вывод по 1 главе:

Государственная система и общественная жизнь нуждается в структуре, обеспечивающей точное и единообразное применение законов. Такая структура это органы прокуратуры, призванные обеспечивать правопорядок.

Уголовный процесс, как и любая сфера жизнедеятельности общества и государства, требует неукоснительного соблюдения законов и роль прокуратуры в этом трудно переоценить.

С целью эффективной работы и обеспечения защиты прав участников процесса необходимо совершенствование деятельности прокурора на стадии досудебного расследования. Такое совершенствование зачастую осуществляется с учетом положительного мирового опыта.

Приводя опыт стран ближнего и дальнего зарубежья, нами отмечено унификация и своеобразная стандартизация норм, касающихся полномочий прокурора в ходе досудебного расследования.

Тем не менее, несмотря на некоторые отличия функций прокурора и особенности регламентации его деятельности в целом прокуратуру можно охарактеризовать как орган, осуществляющий уголовное преследование от имени государства.

Несмотря на то, что в некоторых странах прокуратура обладает более широкими полномочиями, в некоторых входит в систему исполнительных органов власти в систему законодательных органов власти, однако в них органы действуют независимо, взаимодействуя с другими структурами.

Стоит добавить, что роль прокурора возрастает в геометрической прогрессии.

Прокуратура в Республике Казахстан это орган по надзору за законностью и обеспечению правопорядка, координатор всей правоохранительной системы.

Только органы прокуратуры имеют ряд необходимых полномочий и возможностей в уголовном процессе, чтобы в достаточной степени защитить права и свободы участников процесса на всех стадиях.

Как отмечено в Инструкции основной задачей надзора за законностью уголовного преследования является обеспечение законности при осуществлении уголовного преследования и выделено ряд приоритетных направлений, в том числе развитие института процессуального прокурора, о котором будет изложено далее.

2 ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ И ПРАКТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ИНСТИТУТА ПРОЦЕССУАЛЬНОГО ПРОКУРОРА

2.1 Полномочия процессуального прокурора на стадии досудебного и судебного производства

Процессуальный прокурор - прокурор, на которого руководителем прокуратуры возложен надзор за применением законов по уголовному делу [2].

В 2014 году при внедрении в УПК РК института процессуального прокурора предполагалось определение процессуальных прокуроров по всем категориям уголовных дел. Прогнозируя ожидаемую нагрузку, в условиях отсутствия дополнительных штатных единиц, 2 Департаментом за законностью досудебной стадии уголовного процесса (ныне Служба за законностью уголовного преследования 1 Служба) было предложено внедрение института процессуального прокурора производить поэтапно, в целях исключения негативных факторов.

Предлагаемые поправки были одобрены Парламентом Республики Казахстан и 07 ноября 2014 года в новый УПК РК были внесены изменения, согласно которым, определение процессуального прокурора стало правом руководителя прокуратуры.

Придавая важность становлению на практике этого института, была проделана большая организационно-правовая работа (осуществлены выездные проверки в 5 регионов, по результатам направлено прокурорам областей 2 информационных письма и разъяснение).

Приказом Генерального Прокурора от 29 декабря 2014 года №163 утверждена Инструкция по организации надзора процессуальным прокурором, в которой был регламентирован порядок их назначения, замены, организации надзора и т.д. Приоритетные направления и категории уголовных дел, по которым требовалось осуществление надзора процессуальным прокурором, нашли свое отражение в Инструкции по организации надзора за законностью досудебной стадии уголовного процесса, утвержденной Приказом Генерального Прокурора от 30 марта 2015 года №50 (преступления против мира и безопасности; основ конституционного строя; связанные с актами терроризма и экстремизма, а также массовыми беспорядками; совершенные лицами, занимающими ответственную государственную должность, а также обладающими привилегиями и иммунитетом; пытки и другие должностные преступления; особо тяжкие коррупционные преступления; совершенные преступными группами и дела специальных прокуроров).

Первые результаты работы процессуальных прокуроров были рассмотрены 9 сентября 2015 года на заседании коллегии Генеральной прокуратуры, где выработали ряд практических рекомендаций для дальнейшего совершенствования их деятельности.

В последующем, на протяжении следующих 2-х лет, 1 Служба

осуществляла поэтапное внедрение этого института, рассматривая эти вопросы на ежеквартальных совещаниях и полугодовых (годовых) коллегиях Генеральной прокуратуры. Ежемесячный контроль за деятельностью процессуальных прокуроров осуществлялся путем анализа исполнения прокуратурами на местах поручения Генеральной прокуратуры и направления им ответных информационных писем об имеющихся проблемах правоприменительной практики и путях их решения.

В июне 2017 года было принято решение направить на места поручение об определении процессуальных прокуроров по делам тяжкой и особо тяжкой категории, где установлены лица.

31 августа 2017 года подписан Совместный приказ Генеральной прокуратуры (№94), МВД (№600), МФ (№532) о проведении пилотного проекта «Процессуальный прокурор» до 31 декабря 2017 года.

В декабре 2017 года Генеральным Прокурором отменен ранее вынесенный приказ от 29 декабря 2014 года №163.

12 февраля 2018 года Приказом Генерального Прокурора №19 утверждена новая Инструкция по организации надзора за законностью уголовного преследования, где одной из главных направлений признано осуществление надзора и поддержание государственного обвинения процессуальным прокурором. Инструкцией определены порядок и условия назначения процессуальных прокуроров, разграничение полномочий между процессуальным прокурором и руководителем органа прокуратуры.

Соблюдая установленные статьей 193 УПК РК требования, определили, что процессуальный прокурор надзирает за законностью уголовного преследования по конкретному уголовному делу с начала досудебного расследования до поддержания государственного обвинения в суде первой инстанции, при необходимости участия в суде апелляционной инстанции, в том числе при поддержании ходатайств прокурора.

Целью института процессуального прокурора является обеспечение законности уголовного преследования.

Основными задачами являются:

- осуществление процессуального руководства и контроля за деятельностью органов уголовного преследования;

- обеспечение соблюдения законности органами досудебного расследования при расследовании уголовных дел, недопущения нарушений конституционных прав граждан, соблюдения законных прав и интересов прав участников уголовного процесса, охраняемых законом интересов общества и государств;

- улучшение качества следствия, прежде всего по сложным уголовным делам, оптимизация форм и методов досудебного расследования;

- профессиональное поддержание государственного обвинения в суде [30].

На текущий момент, полномочия процессуального прокурора закреплены не только в УПК РК, но и в соответствующих ведомственных

Приказах Генерального Прокурора Республики Казахстан от 12 февраля 2018 года №19 «Об утверждении Инструкции по организации надзора за законностью уголовного преследования», от 27 февраля 2018 года № 30 «Об утверждении Перечня случаев замены процессуального прокурора по уголовному делу» (далее - Перечень).

Так, в УПК РК закреплено, что руководитель прокуратуры вправе по конкретному уголовному делу определить прокурора, осуществляющего надзор в соответствии со статьей 193 УПК РК (процессуальный прокурор). Там же указано, что процессуальный прокурор осуществляет надзор по уголовному делу с момента начала досудебного расследования и участвует в суде первой инстанции в качестве государственного обвинителя.

Процессуальный прокурор несменяем, но в случаях, предусмотренных правовыми актами Генерального Прокурора РК, по решению руководителя прокуратуры может быть заменен другим процессуальным прокурором.

М.Ч. Когамов комментируя нормы УПК РК затронул и положения относительно процессуального прокурора. Так, он высказался о том, что часть 3 статьи 192 УПК РК вводит в уголовный процесс процессуального прокурора, то есть прокурора, который, используя общие полномочия прокурора в ходе досудебного расследования и опираясь на возможности специальных полномочий руководителя органа прокуратуры, осуществляет надзор по уголовному делу с момента начала досудебного расследования и до участия в суде первой и апелляционной инстанции в качестве государственного обвинителя.

По его мнению, введение фигуры процессуального прокурора своевременно и не должно порождать проблем практического характера: недопустимость подмены им начальников следственных отделов, начальников органов дознания, а также исключение дублирования их работы и мелочной опеки над следователями и дознавателями [28].

Следует отметить, что указанный ученый-юрист считает, что по смыслу части 3 статьи 193 УПК РК участие процессуального прокурора обязательно не по всем уголовным делам.

Действительно круг уголовных дел по которому определяется процессуальный прокурор ограничен, что будет представлено в подразделе 2.3.

Полномочия процессуального прокурора детализированы в Инструкции.

Так, процессуальный прокурор назначается по делу на любой стадии уголовного процесса с момента начала досудебного расследования, о чем выносится постановление об определении процессуального прокурора, которое незамедлительно направляется в орган досудебного расследования.

При совершении преступления проведении следственных действий (судебных заседаний) в отдаленном от областного центра районе, а также на территории нескольких регионов областей, сложности либо большого объема проводимого расследования и в иных случаях, по решению руководителя соответствующей прокуратуры определяется несколько

(группа) процессуальных прокуроров, из числа сотрудников Службы уголовного преследования ГП РК, прокуратур областей, горрайпрокуратур, о чем выносится постановление об определении группы процессуальных прокуроров.

В этом случае, назначается старший группы процессуальных прокуроров.

В вышеуказанной норме, в части постановления, предлагаем внести следующее дополнение: «абзац второй пункта 49 после слов «о чем выносится мотивированное постановление об определении группы процессуальных прокуроров» дополнить словами «которое незамедлительно направляется в орган уголовного преследования».

Процессуальный прокурор надзирает за законностью уголовного преследования по конкретному уголовному делу.

Процессуальный прокурор, осуществляя надзор за законностью уголовного преследования по конкретному делу, самостоятельно пользуется полномочиями предусмотренными статьями 193 (за исключением полномочий руководителя прокуратуры), 337, 340 УПК РК, а также:

1) передает заявления и имеющиеся материалы об уголовном правонарушении, поступившие от одного органа уголовного преследования, по подследственности и подсудности, за исключением случаев передачи с изменением поднадзорности;

2) в предусмотренных УПК РК случаях инициирует перед руководителем прокуратуры вопрос об отстранении (отводе) лица, осуществляющего досудебное расследование, принятии постановлений об отмене процессуальных решений органа уголовного преследования, а также внесении акта прокурорского надзора для привлечения виновных лиц к дисциплинарной ответственности за допущенные нарушения законности;

3) по поручению руководителя прокуратуры осуществляет иные полномочия.

Из указанных норм следует, что полномочия процессуального прокурора неразрывно связаны с общими полномочиями прокурора, осуществляющего надзор за законностью досудебного расследования, а также уголовное преследование.

При этом, согласование процессуальным прокурором своих действий и решений с руководителем прокуратуры допускается в целях повышения качества надзора за законностью уголовного преследования по делу.

Полномочия процессуального прокурора, предусмотренные УПК РК, распространяются на все дела (в том числе соединенные в одно производство), по которым он был определен в качестве процессуального прокурора.

В случае выделения в отдельное производство уголовного дела, по которому был определен процессуальный прокурор по ранее соединенным уголовным делам, руководитель прокуратуры определяет другого процессуального прокурора либо отдельным постановлением определяет

этого же процессуального прокурора. В ином случае уголовное преследование осуществляется в общем порядке.

При замене процессуального прокурора в порядке, предусмотренном абзацем третьим части третьей статьи 193 УПК РК, временно определяется другой процессуальный прокурор либо он заменяется, о чем выносится мотивированное постановление.

Аналогично вышеприведённый пункт предлагаем, дополнить следующим: «абзац первый пункта 52 после слов «о чем выносится мотивированное постановление» дополнить словами «которое незамедлительно направляется в орган уголовного преследования».

Вопросы замены процессуального прокурора отдельно регламентированы в Перечне.

К примеру, процессуальный прокурор заменяется по мотивированному постановлению руководителя прокуратуры в случаях его: перевода на другую должность; временной нетрудоспособности; трудового отпуска; учебного отпуска; командирования; увольнения; временного отстранения от исполнения должностных обязанностей; задержания в связи с подозрением в совершении уголовного правонарушения и применения меры пресечения; в иных случаях, не позволяющих процессуальному прокурору осуществлять дальнейшее процессуальное руководство, в том числе предусмотренных статьёй 88 УПК РК, а также в связи с изменением поднадзорности уголовного дела.

Статья 88 УПК РК касается вопросов отвода прокурора по тем иным основаниям.

В свою очередь, согласно Инструкции, вопрос об отводе процессуального прокурора во время досудебного расследования разрешается назначившим его прокурором либо руководителями вышестоящих прокуратур.

Касательно совершенствования Перечня, то необходимо расширить и уточнить некоторые случаи замены процессуального прокурора. Наши предложения изложены в подразделе 2.3 диссертации.

В случае освобождения подозреваемого из-под стражи, в связи с прекращением дела ввиду невиновности недоказанности, процессуальный прокурор незамедлительно уведомляет об этом руководителя прокуратуры.

Кроме того, мы считаем актуальным обратиться к Приказу Генерального прокурора №38 от 14 марта 2018 года «Об утверждении критериев деятельности прокуроров и методики определения эффективности деятельности прокуроров» (далее - Критерии).

Пунктом 1.4 приложения 1 к Критериям предусмотрена оценка эффективности работы по обеспечению участия процессуальных прокуроров.

Описание	Отрицательный критерий. Определяет показатель не выполнения требований по участию процессуальных прокуроров в уголовном процессе по отдельным категориям дел.
----------	---

Описание метода формирования (расчета)	<p>Удельный вес всех особо тяжких дел с лицами и тяжких дел с лицами, вызвавших общественный резонанс, повлекших тяжкие последствия, по половым преступлениям в отношении несовершеннолетних, о пытках, умышленных насильственных преступлениях, повлекших смерть, коррупционных, экономических преступлениях, а также расследуемых специальными прокурорами и по поручению вышестоящего прокурора либо по усмотрению руководителя органа прокуратуры, по которым не определен процессуальный прокурор к общему числу всех дел тяжкой и особо тяжкой категории с лицами, находившихся в производстве в отчетном периоде.</p> <p>В расчете не учитываются дела, по которым в течение трех суток с момента появления подозреваемого лица дело было переквалифицировано на среднюю небольшую тяжесть.</p>
Расчет баллов	от «-1» до «0»

Данный Критерий указывает на обязательность участия процессуального прокурора по делам определенной категории, что весьма важно, поскольку в таком случае надзор по уголовным делам будет качественным с самого начала досудебного расследования по данным категориям дел. Данными критериями установлен спектр дел, по которым должны определяться процессуальные прокуроры.

В своем докладе Когамов М.Ч. отметил, что необходимые организационные условия, вплоть до выделения дополнительной штатной численности (полное сосредоточение на курируемом деле) и большую самостоятельность в свете вышеизложенного надо придать процессуальным прокурорам. Работая в одной связке со следователем, его начальниками, он должен взять на себя практически все вопросы, которые в определенной части пока остаются в компетенции руководителя прокуратуры [31].

Полагаем согласиться с мнением о повышении процессуальной самостоятельности и увеличении штатной численности процессуальных прокуроров.

К примеру, в справке Западно-Казахстанской области по результатам анализа состояния законности по уголовным делам, по которым назначены процессуальные прокуроры за 2017 год, изложено, что по уголовным делам, по которым назначены процессуальные прокуроры, следственные действия проводятся без их участия, за исключением депонирования показаний в суде.

Это объясняется тем, что прокуроры осуществляют процессуальное руководство без отрыва от основной работы дают указания и контролируют их исполнение. В зависимости от результатов корректируют и направляют следствие в нужном направлении.

В тоже время, в справке предлагается рассмотреть вопрос об участии в следственных действиях только в том случае, когда в этом возникнет объективная необходимость (по сложным, запутанным делам, изменений показаний и т.д.) [32].

Данное предложение отражает существующую нагрузку на прокуроров в регионах (жалобы, уголовные дела и т.д.).

Мы полагаем, что обязанности участия процессуальных прокуроров в следственных действиях нет, так как в первую очередь, процессуальный прокурор осуществляет руководство досудебным расследованием и может давать указания, требующие неукоснительного соблюдения со стороны следователей.

Между тем, следует отметить, что необходимо предотвратить возможность процессуальному прокурору «идти на поводу» у следствия, так как создается угроза того, что процессуальный прокурор, поддерживая обвинение в суде, будет субъективен и направлен на обвинительный уклон.

Можно справедливо полагать, что совершенствование института процессуального прокурора, является необходимым критерием развития всего уголовного процесса.

Судебное производство.

Полномочия прокурорского надзора в суде первой инстанции выражаются в проверке законности и обоснованности решений, приговоров и других актов в рамках рассмотрения уголовного дела, в качественном поддержании обвинения в суде. Практически функция прокурорского надзора и уголовного преследования в судебном производстве осуществляются параллельно, но не совпадают, так как первая - шире. В отличие, к примеру, от защитника по уголовному делу, прокурор обязан реагировать на любые нарушения законности при рассмотрении дела, что не является задачей уголовного преследования об изобличении виновного лица и привлечения его к уголовной ответственности.

Судебное разбирательство – основная часть уголовного судопроизводства. Именно на этой стадии оценивается вся предшествующая работа по сбору доказательств, установлению всех обстоятельств, имеющих значение по делу и, в конечном счете, – истины. Здесь судом дается оценка всем действиям следственных органов [3,ст.303].

В целом характеризуя полномочия процессуального прокурора на стадии судебного производства, полагаем подчеркнуть, что они соответствуют тем полномочиям, которые осуществляет прокурор, поддерживающий государственное обвинение в суде. Так, в статье 337 УПК РК указано, что участие в главном судебном разбирательстве прокурора в качестве государственного обвинителя обязательно, за исключением дел частного обвинения.

Таким образом, прокурор процессуальный прокурор, так иначе, в суде выступает в качестве государственного обвинителя.

Так, в статье 337 УПК РК закреплено следующее:

1. Участие в главном судебном разбирательстве прокурора в качестве государственного обвинителя обязательно, за исключением дел частного обвинения.

2. По сложным и многоэпизодным делам государственное обвинение могут поддерживать несколько прокуроров.

3. Если при судебном разбирательстве обнаружится невозможность дальнейшего участия прокурора, он может быть заменен. Вступление в дело нового прокурора не влечет повторения действий, которые к тому времени были совершены в суде, но по ходатайству прокурора суд может предоставить ему время для ознакомления с материалами дела.

4. Прокурор представляет доказательства и участвует в их исследовании, излагает суду свое мнение по существу обвинения, а также по другим вопросам, возникающим во время судебного разбирательства, высказывает суду предложения о применении уголовного закона и назначении подсудимому наказания.

5. Прокурор предъявляет поддерживает предъявленный по делу гражданский иск, если этого требует охрана прав граждан, государственных общественных интересов.

6. Поддерживая обвинение, прокурор руководствуется требованиями закона и своими внутренним убеждением, основанным на результатах рассмотрения всех обстоятельств дела. Прокурор может изменить обвинение. Прокурор обязан отказаться от обвинения (полностью частично), если придет к выводу, что оно нашло подтверждения в судебном разбирательстве. Отказ государственного обвинителя от обвинения допускается в ходе судебного следствия судебных прений.

7. В случае полного отказа прокурора от обвинения отказался и потерпевший, суд своим постановлением прекращает дело. Если же потерпевший настаивает на обвинении, суд продолжает разбирательство и разрешает дело в общем порядке. Прокурор в этом случае освобождается от дальнейшего участия в процессе, а обвинение поддерживает потерпевший лично через представителя. По ходатайству потерпевшего ему должно быть представлено судом время для приглашения представителя. При частичном отказе прокурор и частного обвинителя от обвинения суд прекращает дело в той части обвинения, от которой отказалась сторона обвинения, дело остальной части обвинения рассматривается в общем порядке. Если прокурор изменил обвинение и на прежнем обвинении не настаивает потерпевший, суд рассматривает дело по новому обвинению.

8. В случаях, предусмотренных УПК РК, прокурор вправе заключить с подсудимым процессуальное соглашение. При наличии обстоятельств, указанных в части третьей статьи 68 Уголовного кодекса Республики Казахстан, прокурор вправе ходатайствовать о прекращении уголовного дела.

Журсимбаев С.К. описывает деятельность прокурора на стадии поддержания государственного обвинения как одну из важнейших участков его работы.

Прокурор при рассмотрении уголовных дел в суде, независимо от занимаемой должности, приобретает определенный законом процессуальный статус государственного обвинителя и становится заметной фигурой. Участники процесса с исключительным вниманием наблюдают за поведением государственного обвинителя и подходят к его оценке с большей взыскательностью [33, с.129].

Сложно не согласится с таким описанием статуса государственного обвинителя в суде, ведь судебное разбирательство является открытым и прозрачным, где все «как на ладони». В суде заслушиваются показания всех его участников, и никто не остается не выслушанным. Именно на этой стадии исследуются все доказательства по делу, которые так тщательно добывались в ходе досудебного расследования.

Прокурор олицетворяет публичную власть и поэтому его речь должна быть объективной, мотивированной, юридически грамотной, не унижающей чьего-либо достоинство, основано на внутреннем убеждении. В данном случае существенно влияет система коммуникативных качеств речи, важнейшими из которых является точность, искренность, выразительность, логичность, правильность и ясность.

При поддержании обвинения прокурор руководствуется требованиями закона и своим внутренним убеждением, основанным на исследовании всех обстоятельств дела в судебном разбирательстве. Прокурор в своей речи должен раскрыть общественную противоправность совершенного деяния, тот вред, который нанесен интересам граждан и общества. Эту оценку необходимо увязывать с конкретными обстоятельствами совершенного деяния в том виде, в каком они были установлены судом. Действующий уголовно-процессуальный закон не дает прокурору никаких преимуществ перед другими участниками судебного разбирательства по представлению доказательств, участию в их исследовании, заявлению ходатайств. Суд не связан с выводами прокурора, также как и защитника. В то же время, если обвинительная речь прокурора безупречна с точки зрения закона, то суд не может проигнорировать мнение прокурора при принятии решения по делу [33, с.129].

Государственный обвинитель должен обеспечить всестороннее, полное и объективное исследование судом доказательств, собранных в ходе досудебного расследования, в том числе путем своевременного заявления ходатайств о проведении следственных действий, вызове дополнительных свидетелей, экспертов, специалистов и другие.

При изложении позиции о назначении подсудимому наказания, государственный обвинитель должен руководствоваться требованиями действующего законодательства с тем, чтобы предлагаемое наказание было соразмерным и справедливым с учетом характера и степени общественной

опасности преступления, личности виновного, а также обстоятельств, смягчающих и отягчающих уголовную ответственность и наказание.

Прокурорский работник, которому поручено поддержание государственного обвинения, обязан хорошо знать материалы уголовного дела. Для этого он должен тщательно подготовиться к судебному разбирательству, определить совокупность доказательств по делу, составить план и наметить тактику допросов, чтобы быть готовым выразить позицию государственного обвинителя при решении вопросов, могущих возникнуть в ходе судебного разбирательства. И от того, насколько активен и профессионально подготовлен прокурор, в решающей степени зависит полнота и всестороннее исследование доказательств, объективное и правильное разрешение дела, а в целом вынесение судом законного и справедливого приговора [33, с.130].

Прокуроры участвуют в судебном разбирательстве по всем уголовным делам публичного и частно-публичного обвинения (за исключением дел приказного производства), а также по делам, предусмотренным частью четвертой статьи 32 УПК РК [29].

Процессуальные прокуроры участвуют в судебном разбирательстве только по определенным категориям дел.

При этом на практике возникают проблемы, когда процессуальный прокурор определяется только после направления уголовного дела в суд, что не отражает главного смысла данного института. Результаты указанных примеров подробно представлены в подразделе 1.3 диссертации.

Поддержание государственного обвинения осуществляется сотрудниками прокуратуры, осуществлявшей надзор за досудебной стадией уголовного процесса.

В случае значительной отдаленности суда от места дислокации надзирающей прокуратуры (специализированные суды) поддержание государственного обвинения осуществляется сотрудниками областных прокуратур.

Процессуальные прокуроры принимают участие в судах 1-й инстанции независимо от установленной компетенции. Процессуальные прокуроры участвуют при рассмотрении в апелляционной инстанции своих ходатайств на постановления следственного судьи.

По сложным либо многоэпизодным делам государственное обвинение при необходимости поддерживается несколькими прокурорами.

Государственный обвинитель (далее - гособвинитель) согласовывает позицию с прокурором, утвердившим обвинительный акт, а процессуальный прокурор с руководителем прокуратуры, в случаях:

- решения вопроса об отказе (в том числе частичном) от поддержания государственного обвинения;
- необходимости переквалификации деяния подсудимого;

- отказа от гражданского иска, предъявленного в рамках уголовного дела в интересах государства либо заявления ходатайства об оставлении его без рассмотрения;

- необходимости назначения наказания, выходящего за пределы размеров и видов наказаний, обычно назначаемых (согласно информационной системы «Зандылык») по преступлениям рассматриваемой категории.

В случае несогласия прокурора, утвердившего обвинительный акт, а также руководителя прокуратуры с позицией гособвинителя, решается вопрос о замене гособвинителя либо обвинение поддерживает сам прокурор, утвердивший обвинительный акт.

В соответствии с частью 5 статьи 340 УПК РК, если в ходе главного судебного разбирательства возникла необходимость предъявления подсудимому более тяжкого обвинения отличающегося от первоначального, гособвинитель по согласованию с руководителем прокуратуры составляет новый обвинительный акт и поддерживает новое обвинение.

В целях обеспечения всестороннего, полного и объективного исследования судом доказательств, собранных в ходе досудебного расследования, гособвинитель своевременно заявляет ходатайства о проведении дополнительных следственных действий, вызове дополнительных свидетелей, экспертов, специалистов и других; о признании доводов участников процесса недопустимыми и оспаривает их необоснованные ходатайства; а также реагирует на любые нарушения законности, которые ограничивают права участников уголовного процесса.

В случае неявки на судебное заседание других участников процесса гособвинитель ходатайствует перед судом об инициировании вопроса о соответствующей ответственности данных лиц либо наложении на них денежных взысканий. При наличии оснований ходатайствует об изменении подсудимому меры пресечения на более строгую.

При изложении позиции о назначении подсудимому наказания гособвинитель руководствуется требованиями действующего законодательства с учетом того, чтобы предлагаемое наказание было соразмерным и справедливым, исходя из характера и степени общественной опасности преступления, личности виновного, а также обстоятельств, смягчающих и отягчающих уголовную ответственность и наказание. Наиболее строгий вид наказания из числа предусмотренных за совершенное преступление соответствующей статьей УК РК предлагается суду только в случаях, если менее строгий его вид не сможет обеспечить достижение целей наказания.

Речь гособвинителя в судебных прениях должна быть мотивированной, юридически грамотной и оказывающей профилактическое воздействие на участников процесса.

В ходе подготовки к судебным прениям гособвинитель полно и достоверно заполняет все реквизиты в информационной системе «Зандылык»

(далее - ИС «Зандылык»), а также в течении 5 дней со дня получения судебного акта вносит сведения о результатах судебного рассмотрения с обязательным вложением судебного акта в ИС «Зандылык».

По уголовным делам с обвинительным актом, утвержденным Генеральным Прокурором, его заместителями, прокурором области, его заместителем, курирующим надзор за законностью уголовного преследования, гособвинители назначаются по согласованию с руководством соответствующих прокуратур. С данными лицами позиция гособвинителей согласовывается не позднее пяти рабочих дней до прений сторон.

Гособвинитель в апелляционный срок проверяет законность вынесенного с его участием судебного акта, о чем делает соответствующую запись на нем с подтверждением в ИС «Зандылык», изучает протокол судебного разбирательства, аудио-видеозапись судебных заседаний и краткие протоколы к нему, поступившие жалобы участников процесса, в том числе в форме электронного документа, о чем делает записи в соответствующих материалах уголовного дела. При необходимости письменно заявляет свои замечания и возражения.

Результаты проверки гособвинитель докладывает руководителю соответствующей прокуратуры заключением об обоснованности состоявшегося судебного акта. Руководитель прокуратуры выражает свою позицию резолюцией.

На незаконный либо необоснованный судебный акт в обязательном порядке приносится апелляционное ходатайство (часть 2 статьи 414 УПК РК). Копии судебного акта, ходатайства, а также заключения приобщаются к надзорному производству.

Указанные требования, предусмотренные Инструкцией, касаются государственных обвинителей, в том числе процессуальных прокуроров по конкретным уголовным делам.

В практической работе зачастую возникают проблемы касательно качества поддержания государственного обвинения процессуальными прокурорами.

К примеру, при поддержании государственного обвинения по уголовному делу в отношении Е., осужденного приговором Бурлинского районного суда ЗКО 16.10.2017 года к условной мере наказания, процессуальный прокурор Б. ориентировал суд на признание в его действиях рецидива преступления, тогда как суд исключил его, мотивировав погашением судимости.

Другой факт, по результатам рассмотрения уголовного дела в отношении С. осужденного по статье 188 части 3 УК РК к лишению свободы, судом вынесено частное постановление в адрес начальника ДВД по ЗКО в части непризнания органом уголовного преследования рецидива преступлений.

Степура ранее судим: 1) приговором суда по статьям 175 части 3 пунктов «б, в», 178 части 3 пункта «в», 58 части 3 УК РК, на основании

статьи 60 УК РК к 7 годам лишения свободы, освобожден 23.03.2009 года.;
2) приговором суда от 12.03.2013 года по статье 175 части 1 УК РК к 1 году 6 месяцам лишения свободы и освобожден 03.04.2014 года УДО на 5 месяцев 23 дня.

Из указанных судимостей первая – за совершение тяжкого преступления и она не погашена. Вновь совершенное преступление согласно части 4 статьи 11 УК РК также относится к категории тяжких преступлений.

Однако на данное обстоятельство процессуальным прокурором Б. не обращено внимание и указанный пробел при рассмотрении дела не устранен – ей ходатайство о пересоставлении обвинительного акта не заявлено [30].

Следует обратить внимание на мнение некоторых представителей судебных органов по вопросу участия прокуроров в суде.

Так, судья Специализированного межрайонного суда по уголовным делам Южно-Казахстанской области (в настоящее время – Туркестанская область) поясняет, что производство в суде первой и следующих инстанциях представляет собой совершенно иную форму уголовно-процессуальной деятельности, чем в досудебном производстве. Здесь властвует суд, а прокурор – лишь одна из равноправных сторон, которая продолжает начатое органами досудебного следствия уголовное преследование. Деятельность прокурора в суде направлена на то, чтобы убедить (!) суд в виновности подсудимого и суметь доказать это. Для этого прокурору необходимо тщательно изучить материалы уголовного дела до утверждения обвинительного акта [34, с.47].

Так же, по его словам, практика показывает, что этот расчет оказывается несостоятельным. Государственный обвинитель (процессуальный прокурор) порой неэффективно поддерживает обвинение в суде, оправдывая свое поведение тем, что все необходимое для обвинительного приговора имеется в материалах дела, и суд должен все это изучить и понять [34, с.47].

С учетом вышеизложенного, проблемы участия процессуального прокурора в досудебном и судебном производстве необходимо комплексно исследовать для последующего решения.

Одним из способов улучшения работы процессуальных прокуроров является разработка методических пособий, рекомендаций. К примеру, прокуратурой Восточно-Казахстанской области уже с 2017 года распространяется достаточно полезный сборник рекомендаций под названием «Советы процессуальному прокурору. Разрешение ходатайств участников судебного разбирательства в уголовном процессе» [35]. Следует полагать, что подобные книги должны также затронуть и досудебное расследование.

Кроме этого, на базе Академии правоохранительных органов при Генеральной прокуратуре Республики Казахстан полагаем возможным проводить практический курс «Алгоритм действий процессуального прокурора на всех стадиях уголовного процесса» сотрудником прокуратуры имевший опыт работы в качестве процессуального прокурора.

Вывод: Принцип «Одно дело – единый прокурор» - главное преимущество института процессуального прокурора.

2.2 Вопросы соотношения функций надзора за законностью досудебного расследования, уголовного преследования и обвинения в деятельности процессуального прокурора

Как закреплено в пункте 1 статьи 83 Конституции Республики Казахстан прокуратура от имени государства осуществляет в установленных законом пределах и формах высший надзор за соблюдением законности на территории Республики Казахстан, представляет интересы государства в суде и от имени государства осуществляет уголовное преследование [36].

В части 1 статьи 193 УПК РК указано, что прокурор осуществляет надзор за законностью досудебного расследования, а также уголовное преследование.

Повторимся, что в пункте 50 Инструкции изложено, что процессуальный прокурор, осуществляя надзор за законностью уголовного преследования по конкретному делу, самостоятельно пользуется полномочиями предусмотренными статьями 193 (за исключением полномочий руководителя прокуратуры), 337, 340 УПК РК.

Таким образом, деятельность процессуального прокурора кроме надзора за законностью досудебного расследования связана и с уголовным преследованием.

В подпункте 22 статьи 6 УПК РК уголовное преследование (обвинение) определяется как 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 иных мер уголовно-правового воздействия.

В подпункте 23 этой же статьи УПК РК перечислены органы (должностные лица) уголовного преследования, а именно прокурор (государственный обвинитель), следователь, орган дознания, дознаватель.

Прежде чем приступить к анализу соотношения функций надзора за законностью досудебного расследования и уголовного преследования в деятельности процессуального прокурора полагаем необходимым во первых, раскрыть понятия уголовного преследования и обвинения, во вторых, их соотношения между собой и в третьих начать анализ непосредственно основного вопроса подраздела.

По проблеме соотношения функций уголовного преследования и обвинения в теории уголовного процессуального права существует давняя дискуссия.

Так, например, М.Б. Мукашев считает, что уголовное преследование представляет собой «все действия органов дознания, предварительного следствия и прокурора, направленные на выявление преступления и лиц, его

совершивших, возбуждение уголовного дела, осуществления процесса доказывания, привлечения виновных к уголовной ответственности, поддержание государственного обвинения в суде, реабилитацию невиновных» [37, с.321].

Полагаем согласиться с мнением Г.Ж. Сулейменова, который утверждает, что вышеуказанное определение ошибочно, поскольку уголовное преследование отождествляется с предварительным расследованием [38].

В свою очередь, по замечанию А.Б. Соловьева «расследование имеет место тогда, когда отсутствует уголовное преследование (дело возбуждено по факту, личность преступника не установлена, меры процессуального принуждения не применялись)» [39, с.92].

Бессарабов В.Г. под уголовным преледованием на стадии досудебного производства понимает деятельность специально уполномоченных на это законом должностных лиц, направленную на своевременное и обоснованное привлечение в качестве обвиняемых лиц, в отношении которых собраны доказательства о совершении ими преступлений, и направление дела в суд, а также прекращение уголовного дела в соответствии с уголовно-процессуальным законодательством [3, с.303].

В приводимой статье 6 УПК РК, уголовное преследование приравнено к обвинению, поскольку термин обвинение указано в скобках рядом с понятием уголовное преследование.

С точки зрения определенного количества ученых, уголовное преследование не адекватно обвинению, поскольку первое шире и включает в себя второе.

Мы согласны с Г.Ж. Сулейменовым, который полагает, что обвинение является одной из форм уголовного преследования, наряду с другой его формой – подозрением.

Г.Ж. Сулейменов характеризуя понятие «уголовное преследование» высказывает следующее «уголовное преследование является деятельностью, направленной на собирание достаточных доказательств, дающих основание для выводов о совершении подозреваемым обвиняемым преступления (либо общественно опасного деяния в состоянии невменяемости), а также применения к этим лицам мер процессуального принуждения. Обвинение и подозрение отражают содержание уголовного преследования, имеют строго индивидуальный характер, так как направлены против конкретного лица, относительного которого есть достаточные основания о том, что им совершено общественно опасное деяние, предусмотренное соответствующей нормой уголовного закона. Уголовное преследование, являясь деятельностью, осуществляется посредством следующей системы процессуальных решений и действий в процессе досудебного производства по уголовному делу:

- органами предварительного расследования – возбуждение уголовного дела в связи с подозрением конкретного лица в совершении преступления;

процессуальные действия, направленные на собирание доказательств, уличающих лицо в совершении преступления; задержание подозреваемого; мера пресечения, избранная в отношении подозреваемого; привлечение лица в качестве обвиняемого; применение к обвиняемому мер процессуального принуждения; составление обвинительного заключения (постановления о направлении материалов дела в суд для применения принудительных мер медицинского характера) и направление его с материалами уголовного дела прокурору для решения вопроса о предании обвиняемого суду;

- прокурором:

а) в процессе возбуждения и расследования уголовных дел; санкционирование в предусмотренных законом случаях действий должностных лиц, осуществляющих следствие, дознание, а также оперативно-розыскную деятельность; участие при производстве отдельных следственных действий; внесение представления для получения согласия на привлечение к уголовной ответственности лица, обладающего правом неприкосновенности и др.

б) при решении вопроса о предании обвиняемого суду, прокурор, реализуя функции уголовного преследования вправе: а) изучив уголовное дело, прекратить его в полном объеме прекратить уголовное преследование в отношении отдельных обвиняемых; б) вернуть уголовное дело со своими письменными указаниями для производства дополнительного расследования пересоставления обвинительного заключения; в) составить новое обвинительное заключение; г) исключить отдельные пункты обвинения; д) направить дело в суд.

Продолжая свою мысль Г.Ж. Сулейменов дает определение уголовному преследованию. Данное определение звучит следующим образом: уголовное преследование – это осуществляемая предусмотренными законом субъектами (орган дознания, дознаватель, следователь, начальник следственного отдела, начальник органа дознания, прокурор, а также потерпевший (частный обвинитель), гражданский истец и их законные представители и представители в пределах установленной для них законом компетенции), процессуальная деятельность, направленная на обеспечение раскрытия общественно опасного деяния, установление и привлечение к уголовной ответственности лиц, их совершивших, для предания их суду [38].

Термин «уголовное преследование» закреплен в Конституциях многих стран мира.

Так, например, в соответствии со статьей 112 Конституции Италии прокуратура обязана осуществлять уголовное преследование [40].

Согласно статье 12 Конституции Бельгии никто не может подвергаться преследованию иначе как в предусмотренных законом случаях и в предписанной им форме [41].

Статья 91 части 1 Конституции Грузии определяет, что «Прокуратура Грузии является учреждением судебной власти, которое осуществляет

уголовно-правовое преследование, надзор за дознанием и исполнением наказания, а также поддерживает государственное обвинение» [42].

В юридической науке имеются три отдельных основных подхода соотношения уголовных функций преследования и обвинения:

1. Функция уголовного преследования и функция обвинения обозначают одну и ту же сферу деятельности, т.е. они тождественны и совпадают по значению [12].

2. Функция уголовного преследования и функция обвинения находятся в определенном соотношении. Функция уголовного преследования соотносится с функцией обвинения как общее с частным: обвинение является одной из форм уголовного преследования [43].

3. Функция уголовного преследования помимо обвинения охватывает функцию предварительного расследования, начинается осуществляться на стадии возбуждения уголовного дела [44].

По словам А.М. Ларина «...обвинение является одной из форм функции уголовного преследования, причем основной формой. Уголовное преследование прекращается при прекращении уголовного дела постановлением приговора» [45].

Говоря об «уголовном преследовании» и «обвинении», стоит отметить, что законодателем данные понятия признаны тождественными. Это подтверждается как вышеприведенным пунктом 22 статьи 7 УПК РК определяющим термин «уголовное преследование» так и пунктом 45 этой же статьи, где указано, что «стороны – органы и лица, осуществляющие в судебном разбирательстве на основе состязательности и равноправия обвинение (уголовное преследование) и защиту обвинения».

В публикации Султанова Н.Н. отмечено, что анализ определений термина «уголовное преследование», регламентированное уголовно-процессуальными кодексами стран СНГ, позволяет выявить следующие общие черты:

1) Уголовное преследование определяется как процессуальная деятельность.

2) В качестве субъекта уголовного преследования выступают должностные лица специальных государственных органов, под которыми традиционно понимаются: прокурор, следователь, дознаватель. Уголовно-процессуальные кодексы рассмотренных стран СНГ в качестве субъектов уголовного преследования определяют: либо органы уголовного преследования (УПК Туркменистана, Армении), либо сторону обвинения, в которую входят органы уголовного преследования (УПК Казахстана и Российской Федерации), либо конкретно перечисляют органы и должностных лиц, компетентных осуществлять уголовное преследование (УПК Таджикистана, Республики Беларусь). Исключение составляет УПК Азербайджанской Республики, где вообще не указывается субъект уголовного преследования.

3) Целями уголовного преследования выступают: установление деяния, запрещенные уголовным законом, виновность лица его совершившего, а также обеспечение применения к лицу наказания иных мер уголовно-правового воздействия [46, с.161].

Вызывает интерес и проведенный сравнительный анализ определений «уголовное преследование» вышеназванным автором.

Так, между терминами, раскрывающими «уголовное преследование», регламентированными уголовно-процессуальными кодексами стран СНГ, имеются и отдельные отличия.

Так, например, УПК Армении, наряду с органами уголовного преследования в качестве субъекта уголовного преследования определяет потерпевшего, УПК Республики Беларусь - частного обвинителя, а УПК Республики Казахстан (статья 7 пункт 2) и Российской Федерации (статья 5 пункт 47) – потерпевшего (частного обвинителя), гражданского истца, их законных представителей и представителей. Кроме того, под органами уголовного преследования УПК Республики Казахстан (статья 7 пункт 23) определяет прокурора (государственного обвинителя), следователя, орган дознания, дознавателя. УПК Российской Федерации, хотя и отдельно не регламентирует состав органа уголовного преследования, однако, помимо указанных лиц, перечисленных в УПК РК, дополнительно указывает руководителя следственного органа, начальника подразделения дознания, начальника органа дознания (статья 5 пункт 47) [46, с.161].

Как отмечает автор, что кроме органа уголовного преследования, к которым относятся: прокурор, следователь, дознаватель, начальник органа дознания, руководитель следственного подразделения, уголовное преследование может также осуществляться также и потерпевшим (частным обвинителем), их законными представителями и представителями. В этой связи, субъекта уголовного преследования, наиболее точно, отражает термин «сторона обвинения», используемый в уголовно-процессуальных кодексах Республики Казахстан и Российской Федерации.

Кроме того, не совпадают и цели осуществления уголовного преследования:

УПК Республики Таджикистан в качестве цели уголовного преследования определяет: установление деяния, запрещенного уголовным законом, и совершившего его лица, привлечение последнего в качестве обвиняемого, а также для обеспечения применения к такому лицу наказания других принудительных мер;

УПК Азербайджанской Республики - установление события преступления, изобличение лица, совершившего деяние, предусмотренное уголовным законом, предъявление ему обвинения, поддержание обвинения в суде, назначение наказания, обеспечение при необходимости мер процессуального принуждения;

УПК Армении - установление личности, совершившей запрещенное Уголовным кодексом деяние, виновности последнего с совершении

преступления, а также обеспечение применения к такому лицу наказания других мер принуждения;

УПК Республики Казахстан – установление деяния, запрещенного уголовным законом, и совершившего его лица, виновности последнего в совершении уголовного правонарушения, а также для обеспечения применения к такому лицу наказания иных мер уголовно-правового воздействия;

УПК Республики Беларусь - установление факта и обстоятельств совершения общественно опасного деяния, предусмотренного уголовным законом, и совершившего его лица, а также для обеспечения применения к такому лицу наказания либо иных мер уголовной ответственности принудительных мер безопасности и лечения;

УПК Туркменистана - сбор подтверждающих доказательств, наличие отсутствие признаков запрещенных уголовным законом деяний в фактически совершенных действиях, а если таковые имеются, то виновности невиновности лица, подозреваемого в совершении этих деяний;

УПК Российской Федерации – изобличение подозреваемого, обвиняемого в совершении преступления [46, с.161-162].

В этой связи на основе анализа различных научных источников и положений действующего УПК РК, мы можем сделать вывод, что функциями уголовного преследования является расследование и обвинение.

Полномочия уголовного преследования в деятельности прокурора в суде реализуются в виде поддержания государственного обвинения, которое выражается в утверждении государственного обвинителя о виновности подсудимого в совершении инкриминируемого ему преступления, основанного на совокупности доказательств, собранных в результате досудебного расследования и указанных в обвинительном акте, а также установленных в ходе судебного следствия. На прокурора в соответствии со специальным законом возложена функция прокурорского надзора, обусловленная самим предназначением прокуратуры, выраженная в задачах данного органа.

По словам А.К. Шахметова, нужно отметить, что реализация функции уголовного преследования и обеспечения законности на досудебной стадии зависит от уровня квалификации и опыта прокуроров, осуществляющих надзор в этой сфере [47, с.65].

С.К. Журсимбаев выразил сомнение в эффективности института процессуальных прокуроров, говоря о том, что во время СССР в качестве прокуроров назначались лица, прошедшие следственную школу. Горрайпрокуроры лично несли ответственность за надзор за законностью расследования дел, изучая дела с помощью заместителей, помощников и вникал сам. По его мнению, теперь рядовой помощник, на которого возложена обязанность процессуального прокурора, не работавший следователем осуществляет надзор на досудебной стадии уголовного процесса, а также не имея опыта осуществляет государственное обвинение в

суде, при том, что у него уже сложился обвинительный уклон приобретенный о виновности подозреваемого в ходе следствия [47, с.65].

Вопрос соотношения «уголовного преследования» и «надзора» имеет бесспорное теоретическое и практическое значение. В теории уголовного процесса одни исследователи допускают наличие у прокурора в досудебных стадиях двух основных и равнозначных функций — уголовного преследования и надзора за соблюдением законов органами расследования, которые являются самостоятельными формами осуществления прокурорской власти, имеют свои задачи, цели, содержание и предмет правового регулирования [48].

Другие отрицают такую возможность, поскольку считают совмещение этих функций неприемлемым, так как оно вынуждает прокурора все время балансировать между законностью и целесообразностью. Многие исследователи отдают приоритет функции уголовного преследования. При этом надзор за следствием расценивается как форма даже вспомогательное средство осуществления последнего [49].

В данном подразделе, нами проанализирован вопрос соотношения функций надзора за законностью досудебного расследования и уголовного преследования в деятельности прокурора на стадии досудебного расследования и в суде, в том числе конкретно в деятельности процессуального прокурора.

Как было исследовано, процессуальный прокурор это процессуальное лицо, которое в отличие от следователя, а также в отличие от надзирающего прокурора за досудебным расследованием, полностью контролирует, надзирает, руководит, поддерживает государственное обвинение по конкретному уголовному делу.

В его полномочиях произошло слияние надзора и уголовного преследования и они неразделимы между собой. Однако, одновременно делая ремарку, такое слияние происходит по нашему мнению в суде. Поскольку в ходе досудебного расследования, процессуальный прокурор, хотя и контролирует весь этап расследования, но не подменяет следователя, а надзирает за его процессуальными действиями по уголовному делу.

В свою очередь, когда процессуальный прокурор уже направил дело в суд, тогда и начинается его работа по уголовному преследованию обвиняемого, а в суде подсудимого, так как процессуальный прокурор предав обвиняемого суду, показал тем самым уверенность в его вине. В то же время, не смотря на то, что процессуальный прокурор надзирал за досудебным расследованием на протяжении всего времени, с момента регистрации уголовных правонарушений в ЕРДР, процессуальный прокурор, уже преобрав статус государственного обвинителя в суде, не должен бояться отказаться от обвинения в предусмотренных уголовно-процессуальных законодательством случаях, так как защита прав участников процесса является основным.

Вывод: Надзор за законностью досудебного расследования, уголовное преследование и обвинение соединены в функциях процессуального прокурора на разных стадиях уголовного процесса.

2.3 Проблемы и пути совершенствования деятельности процессуального прокурора в уголовном судопроизводстве

Совершенствование действующей правовой системы, развитие общественного строя, стремление к мировым стандартам – все это создает новые требования уголовно-процессуального законодательства. Возросла актуальность не просто совершенствования, а модернизации уголовного процесса. Институт процессуального прокурора как неотъемлемое звено уголовного процесса прямо зависимо от современных тенденций.

В 2018 году Генеральной прокуратурой Республики Казахстан проведен анализ «О практике производства по делам с участием процессуального прокурора» за 2017 год и 1 квартал 2018 года. Результаты данного обобщения впоследствии направлены в виде информационного письма в прокуратуры областей и приравненные к ним для применения в работе, а также в Академию правоохранительных органов при Генеральной прокуратуре Республики Казахстан.

Поскольку диссертационная работа непосредственно связана с проблемами, возникающими в практической деятельности, считаем целесообразным использовать в качестве профессионального аналитического материала и изложить данное обобщение в нашем диссертационном исследовании для последующего внесения предложений. В то же время анкетные данные из указанного обобщения изменены, а основное значение имеют именно реальные проблемы в осуществлении института процессуального прокурора.

С нашей точки зрения, в данном случае, фактически УПК РК конкретно не оговаривает момент вступления процессуального прокурора в досудебное расследование и процессуальный прокурор мог быть определен на любой стадии досудебного расследования, поскольку Инструкция допускает определение процессуального прокурора на любой стадии.

Предполагаем, что исходя из положений УПК РК процессуальный прокурор, назначенный не в начале досудебного расследования, по сути, уже не осуществляет надзор по уголовному делу с его начала.

Термин «осуществить» в словаре С.И. Ожегова означает «привести в исполнение, воплотить в действительность» [50].

В словаре Т.Ф. Ефремовой «осуществлять» имеет значение «претворять в жизнь; приводить в исполнение» [50].

В иерархии нормативно-правовых актов УПК РК «стоит выше» по уровню Инструкции. И соответственно преимуществом обладает именно УПК РК. Данный порядок и определение в УПК РК «осуществляет с момента начала досудебного расследования» можно буквально понимать как обязательное участие процессуального прокурора с начала досудебного расследования.

Изложенное расхождение может вызывать практические проблемы назначения процессуального прокурора, как было видно из вышеприведенных примеров, но более того, может стать возможной причиной признания незаконным назначение процессуальных прокуроров и всех процессуальных действий с его участием.

Считаем необходимым предотвратить негативные последствия и полагаем необходимым более конкретно указать момент вступления процессуального прокурора в досудебное расследование.

В этой связи предлагается, абзац второй части 3 статьи 193 УПК РК изложить в следующей редакции:

1) «Полномочия процессуального прокурора предусмотрены нормативными правовыми актами Генерального Прокурора Республики Казахстан»

2) «Процессуальный прокурор осуществляет надзор по уголовному делу, назначаясь на любой стадии уголовного процесса с момента начала досудебного расследования и участвует в суде первой инстанции в качестве государственного обвинителя».

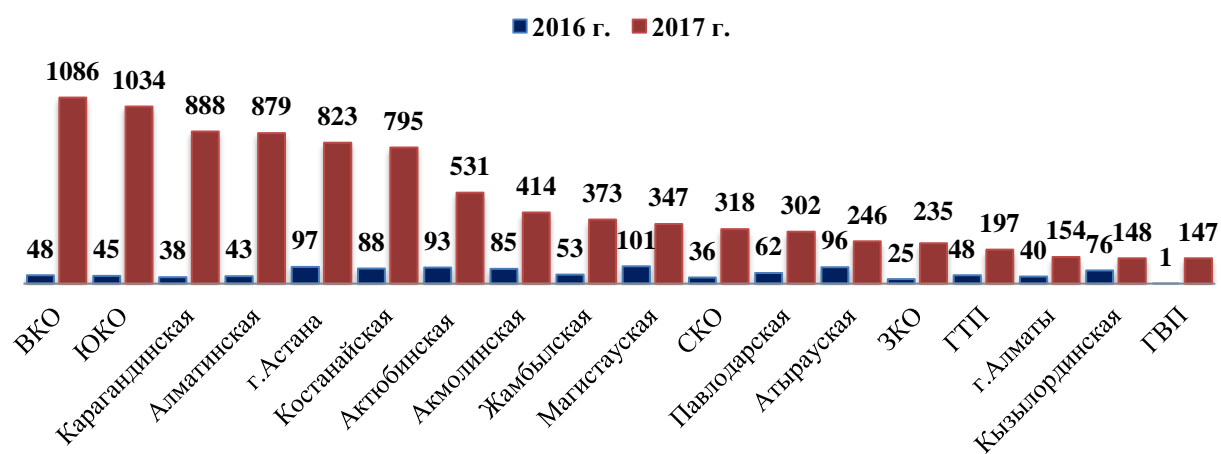
Аналогично, по нашему мнению, определение процессуального прокурора на стадии судебного производства не противоречит нормам уголовно-процессуального законодательства.

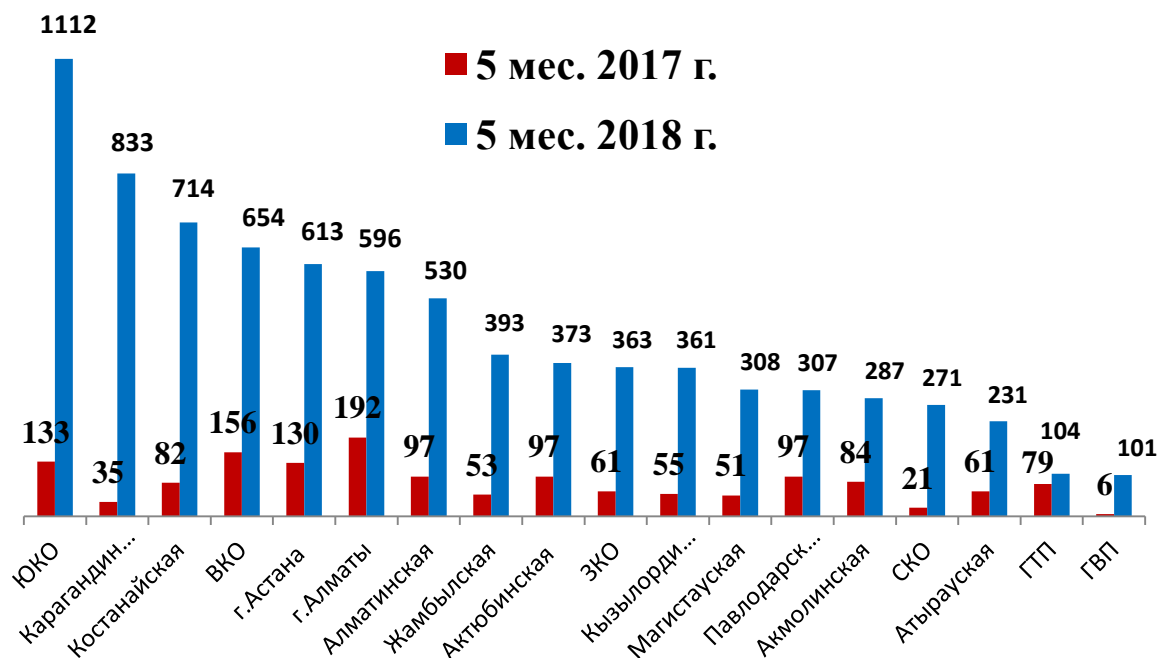
Тем не менее, замечания Генеральной прокуратуры Республики Казахстан направлены на исключение фактов назначения процессуального прокурора, к примеру, в представленных фактах. В таких случаях теряется вся сущность назначения процессуального прокурора, образуется формализм, иначе говоря, статистический показатель о том, что в данном регионе институт процессуальных прокуроров работает. Тогда как, процессуальный прокурор призван надзирать за делом, осуществлять руководство досудебным расследованием на стадии досудебного расследования и затем, зная все материалы уголовного дела «от корки до корки», участвовать по нему в судебном разбирательстве. Отрицательные тенденции подрывают саму идею института процессуального прокурора.

Приведенные примеры показывают, постоянную связь руководителя прокуратуры и непосредственно процессуального прокурора, когда как следует полагать, процессуальный прокурор должен быть самостоятелен в своих решениях.

Осуществляя надзор и взаимодействуя со следствием и органами дознания, он должен взять на себя практически все вопросы, которые в настоящее время остаются в компетенции руководителя прокуратуры.

В частности возможно закрепить и усилить институт процессуального прокурора путем исключения пункта 8 части 2 статьи 193 УПК РК, с целью повышения ответственности процессуального прокурора на стадии досудебного расследования.





Указанное обобщение Генеральной прокуратуры Республики Казахстан позволило нам изучить проблемы практической работы, которые часто связаны с кадровыми вопросами.

Тем не менее, не затрагивая данные вопросы, в ходе нашего исследования, нами отдельно, тщательно проанализированы действующие нормативно-правовые акты, в связи с чем, нами выработаны некоторые

предложения, в том числе в части совершенствования Перечня и Инструкции.

Так, процессуальный прокурор может быть заменен в случае трудового отпуска, учебного отпуска, тогда как согласно Закону Республики Казахстан «О правоохранительной службе» предусмотрены иные виды отпусков, а также в Перечне не закреплена возможность замены процессуального прокурора в случае перемещения сотрудника.

Помимо этого, в Перечне закреплено, что процессуальный прокурор заменяется в случае задержания в связи с подозрением в совершении уголовного правонарушения и применения меры пресечения.

Из данного положения можно сделать вывод о том, что процессуальный прокурор, задержанный в связи с подозрением в совершении уголовного правонарушения, но к которому не применена мера пресечения, может продолжать осуществлять свои полномочия.

В этой связи полагаем возможным уточнить норму, во избежание возможных пробелов в законодательстве, изложив эту норму в следующей редакции: «...в случае задержания в связи с подозрением в совершении уголовного правонарушения», исключив слова «и применения меры пресечения».

Также, изучая опыт Украины, где в части 3 статьи 37 УПК изложено о возможности замены процессуального прокурора в случае неэффективного осуществления прокурором надзора за соблюдением законов при проведении досудебного расследования, предлагаем дополнить Перечень таким же положением.

На основании вышеизложенного полагаем:

Внести в Приказ Генерального Прокурора Республики Казахстан «Об утверждении Перечня случаев замены процессуального прокурора по уголовному делу» от 27.02.2018 года №30 следующие изменения и дополнения:

«после слов процессуальный прокурор заменяется по мотивированному постановлению руководителя прокуратуры в случаях его»:

дополнить слово «перемещения»;

исключить слова: «трудового отпуска», «учебного отпуска»;

дополнить слово «отпуска»;

после слов «задержания в связи с подозрением в совершении уголовного правонарушения», исключить слова «и применения меры пресечения»;

перед словами «в иных случаях, не позволяющих процессуальному прокурору осуществлять дальнейшее процессуальное руководство» дополнить слова «неэффективного осуществления прокурором надзора за соблюдением законов при проведении досудебного расследования, а также».

Также, к Инструкции по надзору за законностью уголовного преследования прилагается ряд процессуальных документов связанных с деятельностью процессуального прокурора, которые как мы считаем, могут быть усовершенствованы.

Приложения №3 «Постановление об определении процессуального прокурора», №4 «Постановление об определении группы процессуальных прокуроров», №5 «Постановление о замене процессуального прокурора» отражают закрепленные в статье 193 УПК РК, а также непосредственно самой Инструкции порядок определения процессуальных прокуроров. Логично, в данном случае, выделить отдельным пунктом факт ознакомления конкретного прокурора с тем, что он определен процессуальным прокурором, либо он включен в группу, либо его заменили.

В этих целях, в приложениях №№ 3, 4, 5 возможно дополнить пункт «Ознакомлен».

Несмотря на действующую в органах прокуратуры информационную систему «Қадағалау» и переход досудебного производства в электронный формат, тем не менее, данный процесс еще не полностью автоматизирован и постановление об определении процессуального прокурора выносится в бумажном виде. Дата постановления может быть указана одна, однако факт ознакомления с тем, что сотрудник назначен процессуальным прокурором, может быть другая и факт ознакомления будет зафиксирован.

Кроме того, с нашей точки зрения, для повышения ответственности процессуальных прокуроров, важно восстановить ранее существовавшие критерии оценки эффективности деятельности процессуальных прокуроров и использования ими своих полномочий в уголовном процессе, а именно:

- соблюдение законности при регистрации и рассмотрении заявлений и сообщений об уголовных правонарушениях;

- своевременное принятие мер прокурорского реагирования на любые нарушения конституционных прав и свобод человека и гражданина, защита законных интересов участников уголовного процесса, их восстановление, привлечение виновных лиц к установленной законом ответственности, принятие мер, способствующих полному возмещению ущерба, причиненного уголовным правонарушением;

- обеспечение соблюдения требований УПК РК по всестороннему, полному и объективному исследованию обстоятельств дела, принятие мер к своевременной отмене незаконных решений органа уголовного преследования;

- качественное и профессиональное поддержание государственного обвинения в суде первой инстанции, принятие всех необходимых мер, способствующих вынесению судом законного решения;

- выявление причин и условий совершения уголовных правонарушений, внесение актов прокурорского надзора по их устранению [51].

Данные критерии как вектор направляют правоохранительные органы при осуществлении ими своей деятельности.

С учетом обобщения Генеральной прокуратуры Республики Казахстан, а также анализа деятельности органов прокуратуры прогрессирующих зарубежных стран, считаем, что с целью полноценной защиты прав личности,

общества и государства, в настоящее время, представляется возможным объединить функции прокурора, осуществляющего надзор за законностью уголовного преследования с функциями процессуального прокурора. В результате каждый прокурор в ходе уголовного преследования будет обладать всеми полномочиями, предусмотренными сейчас только для назначаемого процессуального прокурора и независимо от категории уголовного дела.

На основании вышеизложенного предлагаем внести следующие изменения и дополнения:

- абзац первый части 1 статьи 193 УПК РК после слов «Прокурор, осуществляя надзор за законностью досудебного расследования» дополнить «в форме процессуального руководства»;

- абзац первый части 3 статьи 193 УПК РК изложить в следующей редакции: «Руководитель прокуратуры определяет прокурора, осуществляющего надзор по конкретному уголовному делу».

- абзац второй части 3 статьи 193 УПК РК изложить в следующей редакции: «Прокурор осуществляет надзор по уголовному делу с момента начала досудебного расследования и участвует в суде первой инстанции в качестве государственного обвинителя»;

- абзац три части 3 статьи 193 УПК РК изложить в следующей редакции: Прокурор несменяем, но в случаях, предусмотренных нормативными правовыми актами Генерального Прокурора Республики Казахстан, по решению руководителя прокуратуры может быть заменен другим прокурором;

- в Приказе Генерального Прокурора Республики Казахстан «Об утверждении Перечня случаев замены процессуального прокурора по уголовному делу» изменить слова «процессуальный прокурор» на слово «прокурор».

Вывод: Исследование практических и теоретических аспектов института процессуального прокурора позволяет совершенствовать его деятельность.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Наше исследование предоставило возможность детально рассмотреть теоретические и практические проблемы, которые встречаются в ходе осуществления полномочий процессуального прокурора в Республики Казахстан на текущий момент и выработать предложения по изменению действующего уголовно-процессуального законодательства нашего государства и практики его применения.

Как мы видим, развитие общества и модернизация правовой системы создает новые требования уголовно-процессуального законодательства. Положительные преобразования касаются и деятельности органов прокуратуры в указанном направлении надзора .

Из нашего исследования можно понять, что совершенствование института процессуального прокурора является достаточно актуальным, ведь благодаря процессуальному прокурору обеспечивается гарантия защиты прав лиц с самого начала досудебного расследования и непосредственно в суде.

В данном исследовании подробно использована информация Генеральной прокуратуры Республики Казахстан с целью тесной связи теории и практики.

Считаем, что анализ действующих на сегодня нормативно-правовых актов касательно исследуемой темы позволил выработать актуальные предложения для их совершенствования.

В частности хотелось бы предложить ряд возможных изменений и дополнений в действующее уголовно-процессуальное законодательство Республики Казахстан.

Как отмечено в исследовании, согласно абзацу второму части 3 статьи 193 УПК РК процессуальный прокурор осуществляет надзор по уголовному делу с момента начала досудебного расследования и участвует в суде первой инстанции в качестве государственного обвинителя

Фактически УПК РК конкретно не оговаривает момент вступления процессуального прокурора в досудебное расследование и процессуальный прокурор мог быть определен на любой стадии досудебного расследования, поскольку Инструкция допускает определение процессуального прокурора на любой стадии.

С нашей точки зрения, исходя из положений УПК РК процессуальный прокурор, назначенный не в начале досудебного расследования, по сути, уже не осуществляет надзор по уголовному делу с его начала.

В иерархии нормативно-правовых актов УПК РК «стоит выше» по уровню Инструкции. И соответственно преимуществом обладает именно УПК РК. Данный порядок и определение в УПК РК «осуществляет с момента начала досудебного расследования» можно буквально понимать как обязательное участие процессуального прокурора с начала досудебного расследования.

Изложенное расхождение может вызывать практические проблемы назначения процессуального прокурора, как было видно из вышеприведенных примеров, но более того, может стать возможной причиной признания незаконным назначение процессуальных прокуроров и всех процессуальных действий с его участием.

Считаем необходимым предотвратить негативные последствия и полагаем целесообразным более конкретно указать момент вступления процессуального прокурора в досудебное расследование.

В этой связи предлагается, абзац второй части 3 статьи 193 УПК РК изложить в следующей редакции:

3) «Полномочия процессуального прокурора предусмотрены нормативными правовыми актами Генерального Прокурора Республики Казахстан»

4) «Процессуальный прокурор осуществляет надзор по уголовному делу, назначаясь на любой стадии уголовного процесса с момента начала досудебного расследования и участвует в суде первой инстанции в качестве государственного обвинителя».

Оправданность указанного предложения мы видим в необходимости точной регламентации норм уголовно-процессуального законодательства, во избежание практических проблем.

Кроме этого, практика показывает постоянную связь руководителя прокуратуры и непосредственно процессуального прокурора, когда как следует полагать, процессуальный прокурор должен быть самостоятелен в своих решениях.

Осуществляя надзор и взаимодействуя со следствием и органами дознания, он должен взять на себя практически все вопросы, которые в настоящее время остаются в компетенции руководителя прокуратуры.

В частности нужно закрепить и усилить институт процессуального прокурора путем исключения пункта 8 части 2 статьи 193 УПК РК, с целью повышения ответственности процессуального прокурора на стадии досудебного расследования, при этом, не отменяя согласование некоторых вопросов с руководителем прокуратуры.

Далее, процессуальный прокурор может быть заменен в случае трудового отпуска, учебного отпуска, тогда как согласно Закону Республики Казахстан «О правоохранительной службе» предусмотрены иные виды отпусков, а также в Перечне не закреплена возможность замены процессуального прокурора в случае перемещения сотрудника.

Помимо этого, в Перечне закреплено, что процессуальный прокурор заменяется в случае задержания в связи с подозрением в совершении уголовного правонарушения и применения меры пресечения.

Из данного положения можно сделать вывод о том, что процессуальный прокурор, задержанный в связи с подозрением в совершении уголовного правонарушения, но к которому не применена мера пресечения, может продолжать осуществлять свои полномочия.

В этой связи полагаем возможным уточнить норму, во избежание возможных пробелов в законодательстве, изложив эту норму в следующей редакции: «...в случае задержания в связи с подозрением в совершении уголовного правонарушения», исключив слова «и применения меры пресечения».

Также, изучая опыт Украины, где в части 3 статьи 37 УПК изложено о возможности замены процессуального прокурора в случае неэффективного осуществления прокурором надзора за соблюдением законов при проведении досудебного расследования, предлагаем дополнить Перечень таким же положением.

На основании вышеизложенного полагаем:

Внести в Приказ Генерального Прокурора Республики Казахстан «Об утверждении Перечня случаев замены процессуального прокурора по уголовному делу» от 27.02.2018 года №30 следующие изменения и дополнения:

«после слов процессуальный прокурор заменяется по мотивированному постановлению руководителя прокуратуры в случаях его»:

дополнить слово «перемещения»;

исключить слова: «трудового отпуска», «учебного отпуска»;

дополнить слово «отпуска»;

после слов «задержания в связи с подозрением в совершении уголовного правонарушения», исключить слова «и применения меры пресечения»;

перед словами «в иных случаях, не позволяющих процессуальному прокурору осуществлять дальнейшее процессуальное руководство» дополнить слова «неэффективного осуществления прокурором надзора за соблюдением законов при проведении досудебного расследования, а также».

Также, к Инструкции по надзору за законностью уголовного преследования прилагается ряд процессуальных документов связанных с деятельностью процессуального прокурора, которые как мы считаем, могут быть усовершенствованы.

Приложения №3 «Постановление об определении процессуального прокурора», №4 «Постановление об определении группы процессуальных прокуроров», №5 «Постановление о замене процессуального прокурора» отражают закрепленные в статье 193 УПК РК, а также непосредственно самой Инструкции порядок определения процессуальных прокуроров. Логично, в данном случае, выделить отдельным пунктом факт ознакомления конкретного прокурора с тем, что он определен процессуальным прокурором, либо он включен в группу, либо его заменили.

В этих целях, в приложениях №№ 3, 4, 5 возможно дополнить пункт «Ознакомлен».

Несмотря на действующую в органах прокуратуры информационную систему «Қадағалау» и переход досудебного производства в электронный формат, тем не менее, данный процесс еще не полностью автоматизирован и постановление об определении процессуального прокурора выносится в

бумажном виде. Дата постановления может быть указана одна, однако факт ознакомления с тем, что сотрудник назначен процессуальным прокурором, может быть другая и факт ознакомления будет зафиксирован.

Вместе с тем, с нашей точки зрения, ранее существовавшие критерии оценки эффективности деятельности процессуальных прокуроров положительно воздействовали на осуществление ими своих полномочий.

К таким критериям относятся:

- соблюдение законности при регистрации и рассмотрении заявлений и сообщений об уголовных правонарушениях;
- своевременное принятие мер прокурорского реагирования на любые нарушения конституционных прав и свобод человека и гражданина, защита законных интересов участников уголовного процесса, их восстановление, привлечение виновных лиц к установленной законом ответственности, принятие мер, способствующих полному возмещению ущерба, причиненного уголовным правонарушением;
- обеспечение соблюдения требований УПК РК по всестороннему, полному и объективному исследованию обстоятельств дела, принятие мер к своевременной отмене незаконных решений органа уголовного преследования;
- качественное и профессиональное поддержание государственного обвинения в суде первой инстанции, принятие всех необходимых мер, способствующих вынесению судом законного решения;
- выявление причин и условий совершения уголовных правонарушений, внесение актов прокурорского надзора по их устранению [51].

С учетом обобщения Генеральной прокуратуры Республики Казахстан, а также анализа деятельности органов прокуратуры прогрессирующих зарубежных стран, считаем, что с целью полноценной защиты прав личности, общества и государства, в настоящее время, представляется возможным объединить функции прокурора, осуществляющего надзор за законностью уголовного преследования с функциями процессуального прокурора. В результате каждый прокурор в ходе уголовного преследования будет обладать всеми полномочиями, предусмотренными сейчас только для назначаемого процессуального прокурора и независимо от категории уголовного дела.

На основании вышеизложенного предлагаем внести следующие изменения и дополнения:

- абзац первый части 1 статьи 193 УПК РК после слов «Прокурор, осуществляя надзор за законностью досудебного расследования» дополнить «в форме процессуального руководства»;
- абзац первый части 3 статьи 193 УПК РК изложить в следующей редакции: «Руководитель прокуратуры определяет прокурора, осуществляющего надзор по конкретному уголовному делу».

- абзац второй части 3 статьи 193 УПК РК изложить в следующей редакции: «Прокурор осуществляет надзор по уголовному делу с момента начала досудебного расследования и участвует в суде первой инстанции в качестве государственного обвинителя»;

- абзац три части 3 статьи 193 УПК РК изложить в следующей редакции: Прокурор несменяем, но в случаях, предусмотренных нормативными правовыми актами Генерального Прокурора Республики Казахстан, по решению руководителя прокуратуры может быть заменен другим прокурором;

- в Приказе Генерального Прокурора Республики Казахстан «Об утверждении Перечня случаев замены процессуального прокурора по уголовному делу» изменить слова «процессуальный прокурор» на слово «прокурор».

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Концепция правовой политики Республики Казахстан на период с 2010 до 2020 года, утвержденная Указом Президента Республики Казахстан от 24 августа 2009 года №858 http://adilet.zan.kz/rus/docs/U090000858_
2. Уголовно-процессуальный кодекс Республики Казахстан от 04.07.2014 года №231-V ЗРК, <http://adilet.zan.kz/rus/docs/K1400000231>
3. Бессарабов В.Г. Прокурорский надзор: учеб. – М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2006. – 536 с.
4. Дранников В.Н.. Курс лекций по дисциплине «Прокурорский надзор». Общая часть: Учебное пособие. – Таганрог: Изд-во ТРТУ, 2004. – 120 с.
5. Прокурорский надзор. Особенная и Специальная части: учебник для академического бакалавриата /О.С.Капинус [и др.]; под общ. Ред. О.С. Капинус; науч. Ред. А.Ю. Винокуров. – 3-е изд. – М.: Издательство Юрайт, 2016 – 394 с.
6. Роль прокурора в системе уголовного правосудия – Рекомендация Рек (2000). – 38 с.
7. Додонов В.Н. Прокуратуры стран мира: справочник / под общ. Ред. С.П. Щербы. М., 2006, - 313 с.
8. Боботов С.В. Буржуазная юстиция. Состояние и перспективы развития / С.В. Боботов. – М.: Наука, 1989. – 256 с.
9. Боботов С.В. Правосудие во Франции. М., 1994. – 198 с.
10. Филимонов Б.А. Основы теории доказательств в германском уголовном процессе. М., 1994. - 157 с.
11. Филимонов Б.А. Уголовный процесс ФРГ. М: Изд-во моек. Ун-та 1974г. -117 с.
12. Строгович М.С. Уголовное преследование в советском уголовном процессе. М., 1951. -191 с.
13. Лебедев В.М. Судебная практика к Уголовно-процессуальному кодексу Российской Федерации / сост. В. П. Божьев, Р. Д. Лисицын; под общ. Ред. В. М. Лебедева. М., 2014. – 527 с.
14. Краснобаев Р.Е. Некоторые аспекты состязательности по уголовным делам на стадии предварительного расследования // журнал «Пробелы в Российском законодательстве» №4, 2011. М. – с.170-174.
15. Решетников Ф. М. Правовые системы стран мира: Справочник. М., 1993. - 256 с.
16. Потыркина Е.Ю. Уголовно-процессуальный статус прокурора в судопроизводстве европейских государств // журнал «Социально-экономические явления и процессы» №12, 2015. Т. – с.132-136.
17. Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации №174-ФЗ от 18.12.2001 года, http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_34481/
18. Приказ Генпрокуратуры России от 26.01.2017 N 33 «Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов дознания», <http://legalacts.ru/doc/prikaz-genprokuratury-rossii-ot-26012017-n-33->

ob-organizatsii/ и Приказ Генпрокуратуры России от 28.12.2016 N 826 «Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия», <http://legalacts.ru/doc/prikaz-genprokuratury-rossii-ot-28122016-n-826-ob-organizatsii/>

19. Рыгалова К.А. Процессуальное руководство предварительным расследованием в деятельности прокурора, Вестник Саратовской государственной юридической академии · № 4 (117), 2017. - С.195-201

20. Уголовно-процессуальный кодекс Украины от 13.04.2012 № 4651-VI, <http://uazakon.ru/upk/36/default.htm>

21. Науково-практичний коментар до Кримінального процесуального кодексу України від 13 квітня 2012 року / за ред. О.А. Банчука, Р.О. Куйбіди, М.І. Хавронюка. – Х.: Фактор, 2013. – 1072 с.

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

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

24. Королев Г.Н. Прокурорское уголовное преследование в российском уголовном процессе: Монограф. / Г.Н. Королев. – М.: Юрлитинформ, 2006. – 360 с.

25. Якимович Ю.К. Прокурорский надзор и судебный контроль за предварительным расследованием: Избранные статьи (1985-2009гг.). – Томск, 1997. - С.55

26. Василенко А.А. О необходимости расширения полномочий прокурора и их четкой регламентации в досудебном производстве статья взята на компьютеры после стажировки, <https://doi.org/10.24158/per.2018.4.12>

27. История прокуратуры Казахстана, <http://prokuror.gov.kz/rus/o-prokurature/istoriya-prokuratury-kazahstana>

28. Когамов М.Ч. Комментарий к Уголовно-процессуальному кодексу Республики Казахстан. Общая и Особенная части (извлечения). – Алматы: Жеті Жарғы, 2015 – 352 с.

29. Приказ Генерального Прокурора Республики Казахстан «Об утверждении Инструкции по организации надзора за законностью уголовного преследования» от 12.02.2018 года №19, <http://prokuror.gov.kz/rus/o-prokurature/prikazy-generalnogo-prokurora/2018/ob-utverzhdenii-instrukcii-po-organizacii-nadzora>

30. Справка о результатах обобщения практики досудебного и судебного производства по уголовным делам с участием процессуального прокурора за 2017 год и истекший период 2018 года от 15.06.2018 года 1-ой Службы Генеральной прокуратуры Республики Казахстан, 24 с.

31. Когамов М.Ч. Процессуальная самостоятельность следователя: пределы контрольно-надзорного вмешательства (выступление с докладом на международной конференции на тему: «Модернизация процессуального законодательства – гарантия эффективности правосудия и

правоохранительной деятельности». Алматы, Ак-Булак, 3-5 марта 2016 года. <http://mediaovd.kz/ru/?p=12240>

32. Справка о результатах анализа состояния прокурорского надзора и поддержания государственного обвинения по уголовным делам, по которым назначены процессуальные прокуроры за 2017 год прокуратуры Западно-Казахстанской области от 26.02.2018 года №4-06-18-00479. – 11 с.

33. Журсимбаев С.К. Прокурорский надзор в Республике Казахстан: Учебник. – Алматы, 2018. – 165 с.

34. Мадалиев Д., Роль прокурора в суде. Новый порядок рассмотрения уголовных дел. // *Zan`ger* №2 (199). – 2018. – С. 46–47.

35. Прокуратура Восточно-Казахстанской области, электронное методическое пособие для процессуальных прокуроров: «Советы процессуальному прокурору. Разрешение ходатайств участников судебного разбирательства в уголовном процессе». - 36 с.

36. Конституция Республики Казахстан от 30.08.1995 года / http://www.akorda.kz/ru/official_documents/constitution

37. Мукашев М.Б. Уголовно-процессуальные аспекты деятельности прокурора по осуществлению уголовного преследования // Материалы юбилейной научно-теоретической конференции, посвященной 5-летию КазГЮА. – Алматы: ИПЦ КазГЮА, 2000. – С.321

38. Сулейменов Г.Ж. О понятии и содержании уголовного преследования на стадии предварительного расследования/ https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=32921281#pos=7;-211

39. Соловьев А.Б. Уголовное преследование и прокурорский надзор в досудебных стадиях судопроизводства // Прокурорская и следственная практика. 1998. №2. С.92

40. Конституция Итальянской Республики / пер. с итал. Л.П. Гринберга // Конституции государств Европейского Союза / Под общ. Ред. Л.А. Окунькова. – М.: Издательская группа ИНФРА –М – НОРМА, 1997. – С.423-450

41. Конституция Бельгии // <http://worldconstitutions.ru/?p=157>].

42. Конституция Республики Грузия // [https://legalns.com/компетентные – юристы/правовая-библиотека/конституции – стран-мира/конституция-грузии](https://legalns.com/компетентные-юристы/правовая-библиотека/конституции-стран-мира/конституция-грузии)

43. Лупинская П.А. Уголовный процесс: Учебник для вузов / Под общ. ред. проф. П.А.Лупинской - М.: Юристъ, 1995. – 544 с.

44. Чельцов М.А. Советский уголовный процесс. М.: Госюриздат, 1948. – 624 с.

45. Ларин А.М. Расследование по уголовному делу: процессуальные функции. М., 1986. – 159 с.

46. Султанов Н.Н. Особенности регламентации уголовного преследования в уголовно-процессуальном законодательстве зарубежных государств // Вестник, серия юридическая, 3 (83) 2017. – КазНУ им.Аль-Фараби. Алматы. - С.158-162

47. Шахметов А.К. Магистерская диссертация «Проблема реализации функции обвинения процессуальным прокурором по законодательству Республики Казахстан». МОН РФ. – Екатеринбург, 2018. - 85 с.

48. Мельников Н.В. Уголовное преследование - самостоятельная государственно-властная деятельность прокуратуры по обеспечению прав и свобод граждан //Государство и право. - 2006. - №3. - С. 20-28.

49. Трагнюк Р. Щодо функцм прокурора на досудовому слщств! // Юридичний журнал. - 2006. - № 6. - С. 18.

50. Ожегов С.И., Ефремова Т.Ф. [https:// dic.academic.ru/dic.nsf/ushakov/907570](https://dic.academic.ru/dic.nsf/ushakov/907570)

51. Приказ Генерального Прокурора Республики Казахстан «Об утверждении Инструкции по организации надзора за законностью досудебной стадии уголовного процесса» от 30.03.2015 года №50, <http://prokuror.gov.kz/rus/dokumenty/prikazy-generalnogo-prokurora/ob-utverzhdanii-instrukcii-po-organizacii-nadzora-za>

ПРИЛОЖЕНИЕ А

Проект к Приложению №3
к Инструкции по организации
надзора за законностью
уголовного преследования

ФОРМА ПОСТАНОВЛЕНИЕ об определении процессуального прокурора

«__» _____ 20__ г.

(место составления)

Прокурор _____, рассмотрев уведомление
(наименование прокуратуры, классный чин, Ф.И.О.)
о начале досудебного расследования по уголовному делу
№ _____,
(номер уголовного дела)
УСТАНОВИЛ:

(излагается краткая фабула правонарушения, Ф.И.О., должность,
подозреваемого, обвиняемого, подсудимого)

(квалификация правонарушения, обосновывается необходимость
определения
по данному уголовному делу процессуального прокурора)
На основании изложенного, руководствуясь ч.3 ст. 193 УПК,
ПОСТАНОВИЛ:

1. Процессуальным прокурором по уголовному делу № _____,
(номер уголовного дела)
зарегистрированному в Едином реестре досудебных расследований от «__»
_____ 20__ года, по ч. __ ст. __ УК определяю

(должность, наименование прокуратуры и Ф.И.О. процессуального
прокурора)
и поручаю ему осуществление надзора за законностью уголовного
преследования, а также участие в суде первой инстанции в качестве

государственного обвинителя.
2. Копию настоящего постановления направить в

_____ (наименование органа уголовного преследования) для приобщения к материалам уголовного дела.

Прокурор _____

(наименование прокуратуры)
фамилия)

(подпись)

_____ (инициалы,

«Ознакомлен»

(ФИО, подпись, дата)

ПРИЛОЖЕНИЕ Б

Проект к Приложению №4
к Инструкции по
организации надзора за
законностью уголовного
преследования

ФОРМА

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

об определении группы процессуальных прокуроров

«__» _____ 20__.

(место составления)

Прокурор _____, рассмотрев уведомление
(наименование прокуратуры, классный чин, Ф.И.О.)

о начале досудебного расследования по уголовному делу
№ _____,

(номер уголовного дела)

УСТАНОВИЛ:

(излагается краткая фабула правонарушения, Ф.И.О., должность,
подозреваемого, обвиняемого, подсудимого)

(квалификация правонарушения, обосновывается необходимость
определения

по данному уголовному делу группы процессуальных прокуроров)

На основании изложенного, руководствуясь ч.3 ст. 193 УПК,

ПОСТАНОВИЛ:

1. Процессуальным прокурором по уголовному делу № _____,
(номер уголовного дела)

зарегистрированному в Едином реестре досудебных расследований от «__»
_____ 20__ года, по ч. ____ ст. ____ УК определяю

(должность, наименование прокуратур и Ф.И.О. процессуальных
прокуроров)

и поручаю им осуществление надзора за законностью уголовного преследования, а также участие в суде первой инстанции в качестве государственных обвинителей.

Старшим группы назначаю _____

2. Копию настоящего постановления направить в _____

(наименование органа уголовного преследования)

для приобщения к материалам уголовного дела.

Прокурор _____

(наименование прокуратуры) (подпись) (инициалы, фамилия)

«Ознакомлены»

(ФИО, подпись, дата)

ПРИЛОЖЕНИЕ В

Проект к Приложению №5
к Инструкции по организации
надзора за законностью
уголовного преследования

ФОРМА ПОСТАНОВЛЕНИЕ о замене процессуального прокурора

«__»_____20__г.

(место составления)

Прокурор _____, рассмотрев уведомление
(наименование прокуратуры, классный чин, Ф.И.О.)
о начале досудебного расследования по уголовному делу
№_____,
(номер уголовного дела)
УСТАНОВИЛ:

(излагается краткая фабула правонарушения, Ф.И.О., должность,
подозреваемого, обвиняемого, подсудимого)

(квалификация правонарушения, обосновывается необходимость замены
процессуального прокурора, в соответствии с основаниями,
предусмотренными настоящим приказом)
На основании изложенного, руководствуясь ч.3 ст. 193 УПК,
ПОСТАНОВИЛ:

1. Заменить процессуального прокурора _____
(должность, наименование прокуратуры и Ф.И.О. процессуального
прокурора)_____
_____ по уголовному делу №_____,
зарегистрированному в Едином реестре досудебных расследований от
«__»_____20__года, по ч. __ст. __ УК на

(должность, наименование прокуратуры и Ф.И.О. нового процессуального
прокурора)
и поручаю последнему осуществление надзора за законностью уголовного
преследования, а также участие в суде первой инстанции в качестве
государственного обвинителя.

2. Копию настоящего постановления направить в _____

(наименование органа уголовного преследования суда)
для приобщения к материалам уголовного дела.

Прокурор _____
(наименование прокуратуры) (подпись) (инициалы, фамилия)

«Ознакомлен»

(ФИО, подпись, дата)