

ПРОКУРОРЛЫҚ ҚАДАҒАЛАУДЫҢ ТЕОРИЯСЫ МЕН ТӘЖІРИБЕСІ / ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА

УДК 343.1
МРНТИ 10.79.01



**САГЫМБЕКОВ БАХЫТЖАН
ЖАСАМУРАТОВИЧ¹**

*¹Академия правоохранительных органов
при Генеральной прокуратуре Республики Казахстан,
г. Астана, Республика Казахстан*



КАЛИАСКАРОВ РУСЛАН САЙЛАУБЕКОВИЧ²

*²Академия правоохранительных органов
при Генеральной прокуратуре Республики Казахстан,
г. Астана, Республика Казахстан*

К ВОПРОСУ О ПРОЦЕССУАЛЬНОМ РУКОВОДСТВЕ ДОСУДЕБНЫМ РАССЛЕДОВАНИЕМ

Түйін. Бұл мақалада авторлар Қазақстан Республикасындағы қылмыстық істі тергеу кезіндегі прокурордың іс жүргізуді басқару институтын енгізу туралы мәселелерін қарастырған. Авторлар, процессуалды прокурор өз қызметін ережелер мен Қылмыстық іс жүргізу кодексіне сәйкес атқару кезінде шын мәнінде процессуалдық басқарумен айналысатыны туралы қорытынды жасаған. Бірақ процессуалды басқару функциясы заңнамада біздің заңнамада бекітілмеген. Функциялардың қайталануын жою мақсатында, прокурор мен тергеу бастығының өкілеттіктерін ажырату туралы ұсыныс жасалынған. Шетел мемлекеттердің оң тәжірибесін енгізу мақсатында, олардың қылмыстық іс жүргізу заңнамалары қарастырылған. Іс жүргізуді басқару деген мағына Италия, Австрия, Украина, Эстония, Грузия және Еуропаның басқада мемлекеттерінде

қылмыстық іс жүргізу заңнамасында бекітілген.

Түйінді сөздер: процессуалды басқару, процессуалды прокурор, сотқа дейінгі тергеу, тергеуші, қылмыстық іс-жүргізу, шетел мемлекеттің заңнамасы.

Аннотация. В данной статье авторы рассматривают вопросы внедрения института процессуального руководства прокурора досудебным расследованием уголовного дела в Республике Казахстан. Авторы пришли к выводу о том, что процессуальный прокурор, исполняя свои полномочия согласно требованиям Инструкции и Уголовно-процессуального кодекса Республики Казахстан, при осуществлении надзора по уголовному делу фактически занимается процессуальным руководством его расследованием. Вместе с тем, функция процессуального руководства расследованием в деятельности прокурора в нормативно-правовых актах не закреплена. В целях исключения дублирования функций, предложено разграничить полномочия прокурора и начальника следственного отдела. Также, в целях внедрения положительного опыта зарубежных стран проанализировано уголовно-процессуальное законодательство зарубежных государств и выявлено, что понятие процессуальное руководство закреплено в Уголовно-процессуальных кодексах Италии, Австрии, Украины, Эстонии, Грузии, а также в ряде других европейских государств.

Ключевые слова: процессуальное руководство, процессуальный прокурор, досудебное расследование, следователь, уголовное судопроизводство, зарубежное законодательство.

Annotation. In this article the authors discuss issues of implementation of procedural guidance over preliminary investigation of criminal case in the Republic of Kazakhstan. Authors made conclusion that procedural prosecutor while executing its power in fact does procedural guidance of criminal investigation. However, the function of procedural guidance is not implemented in a national legislation. Moreover, in purpose of implementation of foreign countries experience, authors analyzed criminal procedural legislation of foreign countries. The definition of procedural guidance is defined in criminal procedure code of Italy, Austria, Ukraine, Estonia, Georgia, as well as in several other European countries.

Key words: procedural guidance, procedural prosecutor, pre-trial investigation, investigator, criminal proceedings, foreign legislation.

Введение

В системе органов государственной власти Казахстана прокуратура занимает свое определенное конституционное место, выполняя функции одного из элементов системы «сдержек и противовесов» института разделения властей, а также способствует

согласованному функционированию всех ветвей 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 является правовым

механизмом (инструментом) Главы государства по осуществлению им функций гаранта единства народа и государственной власти, незыблемости Конституции, прав и свобод человека и гражданина.

Постановка проблемы

Современный этап реформирования правоохранительной системы на территории ряда стран Европы и стран постсоветского пространства на сегодня не завершён. Данному этапу присуще создание новых институтов, реформирование и отмена существовавших. Одной из основных проблем, в этой связи, является реформирования органов прокуратуры, внедрение новых институтов, таких как процессуальное руководство досудебным расследованием. На сегодняшний день данный институт не является однородным в странах, которые ввели данную функцию.

Целью написания статьи является анализ национального законодательства регламентирующих статус процессуального прокурора, а также современного состояния процессуального руководства в ряде зарубежных стран относительно определения позитивных инноваций и разработки предложений по их внедрению в национальную правоприменительную среду.

Исторический анализ

С развитием государственности Казахстана место и роль прокуратуры в системе республиканских органов периодически менялись, ее деятельность наполнялась новым содержанием, изменялись функции прокурорского надзора.

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 компетентного защитника своих прав и законных 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 советского 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 в бывшем союзном государстве потребовали от органов прокуратуры республики быстрой ориентации в сложившейся ситуации, отказа от изживших себя форм работы, поиска и применения новых эффективных методов прокурорского надзора.

Происходившие в стране и законодательстве перемены выдвинули на первый план человека как высшую ценность общества, расширили права граждан на судебную защиту. Правовая защита личности стала главным содержанием деятельности органов прокуратуры республики [1].

Обсуждение основного вопроса

Согласно нормам Уголовно-процессуального кодекса Республики Казахстан (далее – УПК РК), действовавшего до 1 января 2015 года, прокуроры (за исключением специальных прокуроров) на всех стадиях уголовного процесса осуществляли лишь надзорную деятельность. При этом органами следствия самостоятельно расследовались дела и по ним принимались процессуальные решения, согласованные со своим же руководством. Прокуроры только проверяли их законность, необоснованные решения отменялись (в основном из-за неполноты), а в отношении виновных лиц вносились акты реагирования.

Для улучшения качества расследования и поддержания государственного обвинения в суде с введением в 2015 году нового УПК в Казахстане внедрен институт «процессуальных прокуроров».

Процессуальный прокурор – это прокурор, на которого, в соответствии с УПК, руководителем прокуратуры возложен надзор за применением законов по конкретному уголовному делу.

Он осуществляет надзор с момента начала досудебного расследования и участвует в суде первой инстанции в качестве государственного обвинителя.

Процессуальный прокурор несменяем, но в случаях, предусмотренных нормативными правовыми актами Генерального Прокурора, по решению руководителя прокуратуры может

быть заменен другим процессуальным прокурором.

Полномочия процессуального прокурора более конкретизированы и определены в Инструкции по организации надзора процессуальным прокурором, утв. приказом Генерального Прокурора Республики Казахстан от 29 декабря 2014 года [2].

По сведениям прокуратур областей, за 2017 год, процессуальные прокуроры определены по 4689 уголовным делам, 2678 из которых направлены в суды для рассмотрения по существу (57,11%).

В целом данный институт играет положительную роль в уголовном процессе и подлежит дальнейшему развитию.

Для его эффективного внедрения с 1 сентября 2017 года на основании Совместного приказа руководителей Генеральной прокуратуры, Министерств внутренних дел и финансов в Карагандинской и Восточно-Казахстанской областях начата реализация пилотного проекта по участию процессуального прокурора по всем тяжким и особо тяжким преступлениям, где имеются подозреваемые лица [3].

При этом проектом предусмотрено:

- составление (процессуальными прокурорами) нового обвинительного акта;

- вынесение постановлений о прекращении дела (преследовании) в отношении лица, признанного в качестве подозреваемого;

- ознакомление сторон с принятым решением о прекращении в порядке ч.3 ст.289, ст. 296 УПК РК;

- вручение сторонам копии постановлений, в соответствии с ч. 2 ст. 289 УПК РК;

- вручение обвинительного и нового обвинительного акта с соблюдением требований ст.304 УПК РК без вовлечения сотрудников органов внутренних дел и Службы экономических расследований Комитета государственных доходов Министерства финансов Республики Казахстан;

- возврат уголовного дела в орган расследования с письменными указаниями, в случае несогласия с позицией следователя о необходимости прекращения дела, где выносилось постановление о признании подозреваемым.

Вместе с тем, практика показала, что процессуальный прокурор, исполняя свои полномочия согласно требованиям Инструкции и УПК РК, при осуществлении надзора по уголовному делу фактически занимается процессуальным руководством его расследованием, принимая участие во всех процессуальных и следственных действиях, начиная с осмотра места происшествия, дает письменные указания о производстве тех или иных следственных действий, контролирует сроки содержания лиц под стражей и т.д.

При этом, функция процессуального руководства расследованием в деятельности прокурора в законах не упоминается, однако ее наличие становится

очевидным из анализа содержания деятельности прокурора на досудебной стадии уголовного процесса.

Совершенно очевидно, что на досудебной стадии не должно происходить смешение функций процессуального прокурора и начальника следственного отдела.

По УПК РК начальник следственного отдела наделен большим кругом полномочий, в связи с чем, возникает вопрос о разграничении функций прокурорского надзора и ведомственного контроля. Поскольку ряд полномочий начальника следственного отдела совпадают с полномочиями процессуального прокурора (надзирающего прокурора), то это дает почву начальникам следственных отделов для самоустранения от возложенных обязанностей. А прокуроры, в свою очередь, принимают на себя функции по процессуальному руководству.

Сам следователь наделен полномочиями самостоятельно принимать все решения при производстве досудебного расследования. Вынесенные им постановления, а также поручения и указания по делу подлежат обязательному исполнению всеми организациями, должностными лицами и гражданами.

Однако ведомственный контроль над его действиями по находящимся в производстве делам осуществляется непосредственно начальником следственного отдела (начальник следственного подразделения и его заместители).

Таким образом, следователь при производстве расследования дела находится между процессуальным прокурором и своим руководством.

В этой связи, с решением вопроса о внедрении института процессуального руководства прокурором, возникает необходимость в пересмотре полномочий вышеуказанных должностных лиц (начальник следственного отдела, начальник следственного подразделения, их заместители).

Кроме того, с учетом внесенных изменений в статью 83 Конституции Республики Казахстан, касательно осуществления прокуратурой уголовного преследования, следует также пересмотреть полномочия процессуального прокурора.

В юридической литературе высказываются различные точки зрения по данному вопросу. Так, по мнению С.А. Шейфер, необходимо ограничить прокурорский надзора за следствием именно процессуальным руководством, т.е. контролем за законностью и своевременностью осуществления процессуальных действий и принятия процессуальных решений, и не вмешательства в сферу организации следственной работы, за конечные результаты которой прокурор не может нести ответственности [4].

По мнению Л. Грицаенко прокурорский надзор превращается в прокурорский контроль, или, другими словами, в процессуальное руководство деятельностью следователя. Автор отмечает, что большая часть усилий прокуратуры направлена не на осуществление

надзора за законностью, а на руководство досудебным расследованием. Надзор же за соблюдением законов органами расследования является по сути ведомственным контролем [5].

А. Красноокый указывает на то, что контроль и надзор не являются тождественными понятиями. Контроль – постоянная функция всякого управления, условие обеспечения успешности его деятельности, он всегда является профессиональным, независимо от того, ведомственный он или государственный [6].

Проанализируем зарубежный опыт реализации института процессуального руководства досудебным расследованием.

Как в **Европе**, так и за ее пределами, прокуратура представляет обвинителя, возглавляющего досудебное разбирательство, в котором следственные органы функционируют под его надзорными полномочиями. По словам немецкого ученого профессора Клауса Роксина, в отношении «прокуратура-полиция» «прокурор является руководителем досудебного разбирательства, в то время как следователи полиции – его руки» [7].

При определении полномочий органов прокуратуры европейские страны опираются на Рекомендации Комитета Министров Совета Европы «Роль прокуратуры в системе уголовного правосудия» от 6 октября 2000 г [8].

Указанные Рекомендации признают, что процессуальное руководство может осуществляться прокуратурой с предоставлением

прокурорам властных полномочий относительно органов расследования.

Такая роль прокурора закреплена в уголовно-процессуальном законодательстве европейских стран: Германии, Италии, Испании, Австрии, Франции. Более того, институт процессуального руководства внедрен и в ряде бывших социалистических стран: Украина, Эстония, Грузия, Армения, Латвия и Литва.

Основной целью процессуального руководства является обеспечение законности, эффективности и профессиональности досудебного производства.

Германия. В стране отсутствует специальный правовой акт, регулирующий деятельность органов прокуратуры.

Основным источником, закрепляющим полномочия прокурора, является Уголовно-процессуальный кодекс Германии (далее – УПК Германии), принятый февраля 1987 года. УПК Германии предусмотрел концентрацию функции уголовного преследования в руках прокуратуры.

Действующий УПК Германии не содержит в себе понятие «процессуальное руководство». Согласно УПК Германии, производство расследования в полном объеме относится к полномочиям прокуратуры.

Задачей полиции является расследование преступлений и принятие всех необходимых мер, чтобы не допустить осложнений в

расследовании дела. В этом случае, в соответствии с ч.2 § 163 УПК Германии, полиция должна немедленно передать все материалы прокурору, а при необходимости производства следственных действий – судье.

Таким образом, прокурор, осуществляя досудебное производство, не является стороной процесса. При этом деятельность полиции находится под ее контролем. Однако в практической деятельности, полиция самостоятельно проводит дознание и передает материалы дела прокурору в случае, когда необходимо решить вопрос о предъявлении обвинения либо прекращении дела.

Согласно УПК Германии прокуратура вправе истребовать информацию у любых государственных органов и проводить расследование любыми способами самостоятельно либо при содействии ведомств и полиции. Государственные органы и органы полиции обязаны исполнять требования или поручения прокурора и в процессе выполнения истребовать информацию у любых государственных органов.

Согласно принципу «свободного доказывания», прокурор самостоятельно решает вопрос о проведении следственных действий. Данный принцип означает также, что на стадии досудебного производства допускается проведение следственных действий вне процессуальной формы. Вместе с тем принятие таких решений о проведении таких следственных действий, как обыск, выемка, арест

лица, освидетельствование обвиняемых и других является полномочием следственного судьи.

Таким образом, полиция Германии под руководством и контролем прокуратуры осуществляет дознание, носящий оперативно-розыскной характер. Прокуроры вправе вмешивается в расследование дела только в тех случаях, когда необходимо провести следственные действия, связанные с ограничением прав граждан либо действия, имеющие существенное значение для уголовного дела. Следует отметить, что в Германии предварительное расследование не ограничено какими-либо сроками или способами установления обстоятельств дела. Данный факт обуславливает его большую эффективность [9].

Украина. Полномочия органов прокуратуры регламентируется Законом Украины «О прокуратуре» от 14 октября 2014 г., а также Уголовно-процессуальным кодексом Украины от 13 апреля 2012 г.

В Законе «О прокуратуре» не содержится понятие «процессуальное руководство». Согласно пп.3 п.1 ст. 2 указанного Закона, на прокуратуру возлагаются такие функции как надзор за соблюдением законов органами, которые осуществляют оперативно-розыскную деятельность, дознание, досудебное следствие.

Процессуальное руководство досудебным расследованием предусмотрено в УПК Украины. Так, согласно ст.36 УПК Украины прокурор осуществляет надзор за соблюдением законов при проведении досудебного

расследования, осуществляет в форме процессуального руководства. При осуществлении процессуального руководства прокурор уполномочен:

1) начинать досудебное расследование при наличии оснований, предусмотренных УПК Украины;

2) иметь полный доступ к материалам, документам и другим сведениям, которые касаются 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, других процессуальных действий или давать указания относительно их проведения или принимать участие в них, а в необходимых случаях - лично проводить следственные (розыскные) и процессуальные действия в порядке, определенном в законе;

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

Необходимость регламентации в УПК Украины функции прокурора, которой является процессуальное руководство досудебным производством, была обусловлена положениями Концепции реформирования уголовной юстиции Украины (далее – Концепция реформирования).

В Концепции реформирования процессуальное руководство прокурора определено как организация процесса досудебного расследования, определения направлений расследования, координация процессуальных действий, содействие созданию условий для нормального функционирования следователей, обеспечению соблюдения требований законов Украины в процессе расследования.

Перестройка уголовного процесса, определение роли прокурора в досудебном производстве, как его руководителя, приблизило уголовный процесс Украины к европейским стандартам. Теоретическая разработка идеи относительно процессуального руководства прокурором досудебным производством и внедрения соответствующих научных результатов в уголовное процессуальное законодательство имеет и другие последствия, являющиеся положительными для уголовного процесса Украины. Это стало одним из оснований отмены института направления прокурором уголовного дела для производства дополнительного расследования. Если прокурор осуществляет процессуальное руководство досудебным расследованием, то у него нет морального, а по действующему УПК Украины и процессуального, права направлять дело для доработки органам расследования [10].

Эстония. В Эстонии институт процессуального руководства досудебным расследованием был

впервые закреплён в Законе «О прокуратуре» от 22 апреля 1998 года. Согласно ст.1 указанного Закона прокуратура является правительственным учреждением, находящимся в сфере управления Министерства юстиции. Прокуратура руководит досудебным уголовным производством, обеспечивая его законность и результативность; поддерживает в суде государственное обвинение, участвует в планировании розыскной деятельности, необходимой для пресечения и раскрытия преступлений, а также выполняет иные возложенные на прокуратуру законом обязанности.

Аналогичные нормы содержит Уголовно-процессуальный кодекс Эстонии. Так ст. 30 УПК Эстонии определено, что прокуратура руководит осуществлением досудебного производства, обеспечивая его законность и результативность, а также представляет в суде государственное обвинение.

Следует отметить, что число совершенных преступлений в Эстонии неизменно падает. Если в 2005 году было зарегистрировано 55 586 преступлений, а в 2008 году этот показатель по-прежнему превышал 50 000, то в новом десятилетии количество правонарушений заметно сократилось. В 2015 году число преступлений достигло рекордно низкой отметки — 32 575. Также ведомство отмечает улучшение раскрываемости преступлений. В 2015 году следственные учреждения раскрыли 20 472 преступления, что составляет 63% от общего количества зарегистрированных

правонарушений. В 2014 году этот показатель был на уровне 52%, в 2013 и 2012 году — 53% [11].

Выводы

Таким образом, в законодательстве зарубежных стран существуют различные подходы к правовой регламентации института процессуального руководства, при этом большинство из них являются достаточно прогрессивными. Исследование зарубежного законодательства показало, что для большинства стран характерно осуществление прокурором надзора и уголовного преследования. В Украине, Эстонии, Латвии, Грузии, Германии деятельность прокурора заключается в процессуальном руководстве расследованием уголовного дела, где уголовное дело заканчивается составлением обвинительного акта прокурором.

Кроме того, анализ зарубежного законодательства показал, что ни в одной из стран объем полномочий

прокурора не обусловлен формой расследования, что позволяет не только выявлять, но и устранять нарушения закона, допущенные органом расследования.

Исходя из изложенного, **предлагается** авторское понимание (определение) института процессуального руководства досудебным расследованием.

Так, процессуальное руководством прокурором досудебным расследованием - это организация процесса досудебного расследования, определение направлений расследования, координация процессуальных действий, содействие созданию условий для нормального функционирования следователей, обеспечение соблюдения расследования требований законов в процессе расследования преступлений.

Список литературы:

1. История прокуратуры Казахстана. [Текст]: (<http://prokuror.gov.kz/rus/o-prokurature/istoriya-prokuratury-kazahstana>) – интернет - источники.
2. Инструкция по организации надзора процессуальным прокурором [Текст]: утвержденная приказом Генерального Прокурора Республики Казахстан № 163 от 29.12.2014 г. / (<http://prokuror.gov.kz/rus/dokumenty/prikazy-generalnogo-prokurora/ob-utverzhdenii-instrukcii-po-organizacii-nadzora-za>) – интернет - источники.
3. Пилотный проект по внедрению процессуального прокурора [Текст]: Совместный приказ руководителей Генеральной прокуратуры Республики Казахстан, Министерства внутренних дел Республики Казахстан и Министерства финансов Республики Казахстан № 532 от 31.08.2017 г./ (<http://prokuror.gov.kz/rus/dokumenty/prikazy-generalnogo-prokurora>) – интернет-источники.
4. Шейфер, С.А. О формах осуществления прокурорского надзора в уголовном судопроизводстве [Текст]: Прокуратура в системе политических и правовых институтов общества/ Шейфер С.А. – М., 1994. – С. 135-142.

5. Грицаенко, Л. Правовая природа дельности прокурора на досудебном следствии. [Текст] // Л. Грицаенко. Вестник прокуратуры. – 2008. – № 11. – С. 69-74 – журнал.

6. Красноокий, О. Установление правонарушений при осуществлении надзора за соблюдением и применением законов по правам граждан. [Текст] /О.Красноокий. Прокуратура. Держава. – 2004. – № 11. – С. 63-68 – журнал.

7. Трендафилова, Е. Основные тенденции развития Европейской политики в области уголовного правосудия. [Текст] / Трендафилова Е. – 2017. / (<https://www.zakon.kz/4838575-osnovnye-tendencii-razvitija.html>) – интернет-источники.

8. Комитет министров - государствам-членам о роли прокуратуры в системе уголовного правосудия [Текст]: Рекомендация Комитета министров Совета Европы от 6 октября 2000 г. NR (2000) 19 / (https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=1025377) – интернет - источники.

9. Международный и зарубежный опыт организации процессуального обеспечения реализации уголовного преследования. [Текст] / (<https://lib.sale/ugolovnyiy-protsess-uchebnik/mejdunarodnyiy-zarubejnyiy-opuyit-organizatsiii-91292.html>) – интернет - источники.

10. Функция процессуального руководства прокурора досудебным производством: причины и временные пределы существования. [Текст] / (<http://www.legeasiviata.in.ua/archive/2014/2-2/14.pdf>) – интернет - источники.

11. «Уровень преступности в Эстонии в начале 2016 года снизился на 8%» - 2016. [Текст] / (<https://ru.sputnik-news.ee/news/20160529/1895698.html>) – интернет – источники.