



# ҚҰҚЫҚ ҚОРҒАУ ОРГАНДАРЫНЫҢ ЖӘНЕ МЕМЛЕКЕТТІК БАСҚАРУ ОРГАНДАРЫНЫҢ ҚЫЗМЕТІН ЖЕТІЛДІРУ • СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ И ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

## РОЛЬ ПРОКУРОРА В ДОСУДЕБНОМ РАССЛЕДОВАНИИ

УДК 343.163



**Е.А. Онгарбаев**

*первый проректор  
Академии правоохранительных  
органов при Генеральной  
прокуратуре Республики  
Казахстан, заслуженный деятель  
Республики Казахстан, старший  
советник юстиции, доктор  
юридических наук, профессор*

### Түйін

Осы мақалада сотқа дейінгі тергеудегі прокурордың рөлі, процессуалдық прокурорлар институтын іске асыру мәселелері, еуропалық елдердегі прокуратура органдарының орны және құрылымы талданады.

**Түйінді сөздер:** прокурор, сотқа дейінгі тергеу, процессуалдық прокурор, Еуропа Кеңесіне мүше мемлекеттердің тәжірибесі.

### Резюме

В настоящей статье анализируются роль прокурора в досудебном расследовании, вопросы реализации института процессуальных прокуроров, место и структура органов прокуратуры в европейских странах.

**Ключевые слова:** прокурор, досудебное расследование, процессуальный прокурор, опыт государств членов Совета Европы.

### Summary

The paper examines the role of prosecutor in the pre-trial proceeding investigation in European countries state members of the European Union European countries.

**Key words:** prosecutor, pre-trial proceedings investigation, legal proceeding prosecutor, experience of state members of the European Union.

В ст. 83 Конституции Республики Казахстан определен конституционный статус прокуратуры: «Прокуратура от имени государства осуществляет высший надзор за точным и единообразным применением законов, указов Президента Республики Казахстан и иных нормативных правовых актов на территории Республики, за законностью оперативно-розыскной деятельности, дознания и следствия, административного и исполнительного производства, принимает меры по выявлению и устранению любых нарушений законности, а также опротестовывает законы и другие правовые акты, противоречащие Конституции и законам Республики. Прокуратура представляет интересы государства в суде, а также в случаях, порядке и в пределах, установленных законом, осуществляет уголовное преследование» [1].

Многие вопросы деятельности прокуратуры нашли концептуальную определенность в решениях Конституционного Совета. Им приняты решения по вопросам конституционного статуса и полномочий прокуратуры, осуществления высшего надзора, обеспечения и защиты прав и свобод человека и гражданина органами прокуратуры, взаимодействия прокуратуры и судов, опротестования решений судов, разграничения пределов осуществления другими государственными органами контрольно-надзорных функций, а также по другим вопросам компетенций прокуратуры. В своих решениях Конституционный Совет подчеркивает многофункциональность полномочий прокуратуры [2].

В Концепции правовой политики Республики Казахстан на период с 2010 по 2020 годы указывается на то, что «необходимо повышать эффективность надзорной деятельности прокуратуры как основной ее функции, в совершенствовании нуждаются процессуальные основы деятельности органов прокуратуры. В рамках этой работы необходимо повысить роль и ответственность прокурора в досудебном производстве, в том числе путем расследования органами прокуратуры уголовных дел о преступлениях, представляющих серьезную общественную опасность и сложность, как составной части функции уголовного преследования, осуществляемого прокуратурой. Следует также повышать эффективность координирующей функции органов прокуратуры по отношению к правоохранительной деятельности, в том числе посредством соответствующей правовой регламентации этой функции» [3].

В новом Уголовно-процессуальном кодексе Республики Казахстан детально определено процессуальное положение прокурора [4].

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

Прокурор, осуществляя надзор за законностью досудебного расследования и осуществляя уголовное преследование, принимает в свое производство и расследует уголовные дела, независимо от установленной Уголовно-процессуальным кодексом подследственности (п. 12) ч. 1 ст. 193 УПК РК).

Среди наиболее значимых полномочий прокурора, закрепленных ст. 58 УПК РК, следует указать такие, как: осуществление надзора за законностью оперативно-розыскной деятельности, дознания, следствия и судебных решений, уголовного преследования на всех стадиях уголовного процесса, представление интересов государства путем поддержания обвинения.

Прокурор вправе своим постановлением принимать дела к своему производству и лично производить расследование, пользуясь при этом полномочиями следователя. Надзор за законностью досудебного расследования осуществляет уполномоченный на то прокурор.

В ч. 3 ст. 193 УПК РК указано, что руководитель прокуратуры вправе по конкретному уголовному делу определить прокурора, осуществляющего надзор (процессуальный прокурор). 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.

Пунктом 35) ст. 7 УПК введен термин «процессуальный прокурор - прокурор, на которого руководителем прокуратуры возложен надзор за применением законов по уголовному делу».

Процессуальные прокуроры в своей деятельности руководствуются Инструкцией по организации надзора процессуальными прокурорами (Утверждена приказом Генерального Прокурора Республики Казахстан от 29.12.2014 №163), в которой определяются организация надзора и полномочия процессуального прокурора по уголовному делу, участие процессуального прокурора в суде первой инстанции, замена и отвод процессуального прокурора.



В целях концентрации усилий на самых важных участках надзора, Инструкцией по организации надзора за деятельностью досудебной стадии уголовного процесса, утвержденной приказом Генерального прокурора от 30.03.2015 г. №50, предусмотрены приоритетные направления для процессуальных прокуроров.

Тем самым подготовлена вся нормативная база для деятельности процессуальных прокуроров.

Вместе с тем, анализ показывает, что на практике встречаются некоторые затруднения при реализации института процессуальных прокуроров.

Так, введение фигуры процессуального прокурора должно было оптимизировать уголовный процесс, посредством самостоятельного осуществления им ряда полномочий, в том числе санкций на обыски, выемки, утверждение обвинительного акта и предание суду. Эти функции в отдельных случаях в некоторых регионах продолжают осуществляться руководителями прокуратуры.

Также имеет место факты доследования, возвращения дел судами, частные постановления на низкое качество следствия и дознания.

Но, в целом, анализ практики показывает, что развитие института процессуальных прокуроров проходит поступательно, о чем свидетельствует отсутствие оправдательных приговоров по делам этой категории, нарушений конституционных прав участников уголовного процесса.

В течение года процессуальные прокуроры вступали в процесс по одной тысяче двумстам наиболее значимым уголовным делам. Эффективность их расследования (доля оконченных – 61%) и последующего направления в суд (49%) превысила аналогичные показатели по остальным уголовным делам.

Ни по одному такому делу не были допущены нарушения конституционных прав и свобод граждан.

В перспективе планируется значительно увеличить как число процессуальных прокуроров, так и количество уголовных дел, надзор за которыми они будут обеспечивать.

Дальнейшее развитие института процессуальных прокуроров, на наш взгляд, должно быть максимально приближенным к европейской, в частности, германской модели. В ФРГ руководителем процесса на досудебной стадии является прокурор. Он руководит расследованием и несет ответственность за законность всех следственных мероприятий. Прокурор, осуществляя процессуальное руководство, принимает все ключевые процессуальные решения по делу (уведомление о подозрении, избрание меры пресечения, ходатайства о санкционировании следственных действий перед судом, составление обвинительного акта и направление дела в суд).

Такая модель соответствует международным стандартам, где от имени государства должен выступать только прокурор, как должностное лицо ответственное за поддержание государственного обвинения и принятия важных решений на досудебной стадии (Аналитический отчет ООН «О судебном санкционировании ареста в Республике Казахстан», г. Варшава, 2011 год).

По данным Совета Европы (см.: Европейские судебные системы. Брюссель, Выпуск – 2008, на англ.яз.), место и структура органов прокуратуры в государствах – членах Совета Европы различны. В Австрии, Франции, Польше и Турции прокуратура находится в ведении министерства юстиции, в то время как в Бельгии и Нидерландах деятельность прокуратуры курирует коллегиальный орган. Однако в большинстве стран прокуратура является самостоятельным государственным органом (иногда одним из высших государственных органов): Андорра, Кипр, Чешская Республика, Дания, Эстония, Финляндия, Хорватия, Исландия, Латвия, Мальта, Норвегия, Португалия, Румыния, Словения, Испания, Швеция, Швейцария, Англия и Уэльс, Северная Ирландия, Шотландия и др.

Органы прокуратуры всех государств осуществляют уголовное преследование. В 44 государствах и государственных образованиях прокуратуры выступают в качестве государственных обвинителей по уголовным делам в суде. Прокуроры 37 государств вправе обращаться к судье с предложениями об избрании (определении) меры пресечения. Кроме того, прокуроры 43 стран имеют право на обжалование решений в вышестоящий суд (за исключением Англии и Уэльса, Северной Ирландии и Шотландии).

Также прокуратуры осуществляют функции по расследованию преступлений. Более того, прокуроры 41 государства осуществляют контроль за полицейским расследованием. В 30 странах прокуроры могут производить следственные мероприятия по личному усмотрению. Однако прокуроры 41 государства должны получать разрешение судьи на производство некоторых следственных действий, затрагивающих права человека и гражданина (например, обыск, выемка, осмотр помещений и др.).

Прокуратуры 38 стран могут направлять уголовные дела в суд, прекратить дело досрочно. Прокуроры 16 государств могут принимать решения о применении меры пресечения без соответствующего решения в суд, что по их данным позволяет снизить нагрузку судов.

Прокуроры 19 государств при избрании вида и меры наказания вправе обсуждать этот вопрос с обвиняемым.

Прокуроры 19 стран могут определять и применять санкции без вмешательства судьи. Такая возможность существует у прокуроров Бельгии, Финляндии, Латвии, Люксембурга, Нидерландов, Норвегии, Словакии, Турция, Швеции и Швейцарии [5].

Изучение опыта Украины, где введено понятие «процессуальный руководитель досудебного расследования» показало, что развитие надзора идет по пути унификации государственных органов власти, в соответствии с европейскими стандартами, где прокурор полностью контролирует ход и организацию расследования.

В частности, согласно концепции реформирования уголовной юстиции Украины (разработанной Национальной комиссией по укреплению демократии и утверждению верховенства права и утвержденной указом Президента Украины от 08.04.2008 года) суть «процессуального руководства» прокурором заключается в организации процесса досудебного расследования, определения направлений расследования, координации процессуальных действий, содействии созданию условий, для нормального функционирования следователей, обеспечении соблюдения в процессе расследования требований законодательства.

В будущем единый надзор видится наиболее эффективным. Помимо повышения его качества, оптимизации и ускорения процесса, снижения количества обращений, будут подготовлены «универсальные прокуроры», способные на качественно новом уровне надзирать за законностью с момента регистрации уголовного дела и до вынесения по нему приговора.

Академия правоохранительных органов при Генеральной прокуратуре Республики Казахстан считает, что назрела необходимость провести курсы повышения квалификации для процессуальных прокуроров. Данный курс будет направлен на формирование навыков определения наличия признаков преступления с момента регистрации в ЕРДР, взаимодействия со следственными судьями, качественного изучения уголовных дел, судебных актов, подготовки протестов, а также подготовки к судебному заседанию, следственного, судебного допроса и правильному изложению обвинительной речи и др.

Также поддерживаем предложение о создании Пула процессуальных прокуроров. Его основной задачей будет являться естественный отбор из числа наиболее опытных и подготовленных сотрудников, способных организовать и обеспечить качественное проведение досудебного расследования и реализовать полномочия процессуального прокурора.

Несомненно, что дальнейшая модернизация процессуального законодательства – гарантия эффективности правоохранительной деятельности. В этом процессе мы должны руководствоваться положениями Концепции правовой политики, где указано, что: «Адаптации к новым условиям и умению эффективно работать в законодательном поле, где главенствующими являются права человека, потребует в первую очередь совершенствования деятельности прокуратуры, которая является ядром правоохранительной системы страны» [3].

#### **СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ:**

1. Конституция Республики Казахстан. – Алматы, 2011 г.
2. Конституционный контроль в Казахстане: доктрина и практика утверждения конституционализма: Монография / Под ред. И.И. Рогова, В.А. Малиновского. – Алматы: Раритет, 2015.- С.342-343.
3. Указ Президента Республики Казахстан № 858 «О Концепции правовой политики Республики Казахстан на период с 2010 по 2020 года» от 24.08.2009 года // Казахстанская правда. 27.08.2009.
4. УПК Республики Казахстан. – Алматы: «Издательство «Норма-К», 2014-368с.
5. Щерба С.П., Додонов В.Н. Полномочия прокуроров на досудебных стадиях в уголовном процессе Германии, Франции, Англии, Италии и Испании //«Законность», 2011, № 6.

