

**ҚАЗАҚСТАН РЕСПУБЛИКАСЫНЫҢ  
БАС ПРОКУРАТУРАСЫ**

**ГЕНЕРАЛЬНАЯ ПРОКУРАТУРА  
РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН**

**ҚАЗІРГІ КЕЗЕҢДЕГІ  
ПРОКУРОРЛЫҚ ҚАДАҒАЛАУДЫ  
ЖЕТІЛДІРУ ПРОБЛЕМАЛАРЫ**

*(Ғылыми-практикалық конференция  
материалдары. Астана, 1999 жыл 23 сәуір)*

**ПРОБЛЕМЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ  
ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА НА  
СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ**

*(Материалы научно – практической  
конференции. Астана, 23 апреля 1999 года)*

*Астана, 1999*

**М.Ч. КОГАМОВ**

*консультант Председателя Комитета налоговой полиции Министерства государственных доходов Республики Казахстан, доктор юридических наук, профессор*

## **ПРОЦЕССУАЛЬНОЕ ПОЛОЖЕНИЕ ПРОКУРОРА В УГОЛОВНОМ СУДОПРОИЗВОДСТВЕ КАЗАХСТАНА**

В русле происходящих в казахстанском обществе радикальных социально-политических и экономических перемен глубоким и в целом обоснованным преобразованием подверглась организация и деятельность органов, ведущих уголовное судопроизводство.

Ориентиром этих преобразований, который по праву может быть отнесен к серьезному интеллектуальному прорыву общества в части укрепления казахстанской государственности по линии правоохранительных органов, стала Государственная программа правовой реформы 1994 года.

Главным, определяющим мотивом ее разработки и практического внедрения была необходимость создания современного нового национального законодательства страны, удовлетворяющего конституционным требованиям, а также повышения ответственности юридических инструментов государства перед обществом и гражданином.

Данная программа, которая в основном выполнена, объективно требует продолжения судебной-правовой реформы в стране. Об этом и тональность настоящей конференции.

Дело в том, что в ходе осуществления реформ были допущены противоречащие национальным правовым традициям, опыту и практике отдельные организационно-правовые преобразования, которые не оказали существенного влияния на состояние законности и предотвращение дальнейшей криминализации общества.

Реформы не обошли стороной и органы прокуратуры. При этом был забыт длительный исторический опыт организации и деятельности прокуратуры, для которой периодические реорганизации не были чем-то новым, как, впрочем, и то неоспоримое и определенное обстоятельство, что прокуратура во все времена и у всех народов характеризовалась как орган верховного держателя власти по обеспечению состояния законности в государстве, защите публичных и государственных интересов. Менялось лишь ее название и подчиненность.

ровки и отсутствия в определении минимальной суммы ущерба собственнику в уголовном кодексе на практике происходит разное толкование понятия кражи. В результате этого допускается необоснованное возбуждение уголовных дел и ущемление прав граждан. Отсюда и разные подходы по определению укрытых от учета преступлений.

Несомненно, курс на дальнейшее развитие принципов демократии требует от представителей властей неукоснительного соблюдения законов, прав и интересов граждан. Признание государством естественного характера прав человека, требовало считаться с человеком, как свободным субъектом социальных отношений и принять меры к защите его неотъемлемых прав и недопущению их нарушения, что было неприемлемо в условиях старого режима.

В настоящее время, такого отношения к человеку как раньше, в период тоталитарного режима нет, но из истории развития прав и свобод человека видно, что человечеству неизвестна ситуация, при которой не требовались бы усилия для поддержания и защиты прав и свобод личности. Каждое поколение должно активно отстаивать такие великие ценности как права и свободы человека.

---

Ни Парламент, ни Правительство, ни судебные органы в силу конституционного права на создание новых правовых норм в процессе осуществления законодательной, исполнительной и судебной власти объективно не наделены всеобъемлющим механизмом осуществления надзора за соблюдением законов, т.е. выполнением объема и характера надзорной функции прокуратуры.

Обратное привело бы к потере этими ветвями власти своей индивидуальности, породило бы параллелизм и дублирование в их работе, и утрату чувства ответственности за состояние законности в стране.

Не было бы выходом из ситуации осуществление защиты законности в стране с использованием государственными институтами адвокатуры, рассматривавшейся в отдельные исторические периоды старшей сестрой прокуратуры. В кого бы тогда превратился адвокат? Сегодня защитник по одному уголовному делу, а завтра - обвинитель по другому. Такое двойственное состояние значительно ослабило бы как институт адвокатуры, так и институт прокуратуры. А в сущности прокурорского надзора привело бы к исчезновению публичных начал и личной активности в выявлении и устранении нарушений законов, так как эта функция обуславливалась при переложении бремени прокурорского надзора на возможности адвокатуры поручениями соответствующих сторон в судопроизводстве.

Таким образом, современная конституционная самостоятельность прокуратуры является объективным правовым положением прокуратуры как единой государственной системы, исключаяющей какие-либо иные формы ее организации, особенно в условиях укрепления усилий общества в борьбе с организованной преступностью и коррупцией, ставших серьезным тормозом на пути социальных и политических реформ в Казахстане.

В контексте актуальных проблем в концепции прокурорского надзора в стране одно из центральных мест объективно занимает проблема укрепления надзорных полномочий прокурора в области предварительного расследования преступлений. Кое-чего мы здесь достигли и кое-что ослабили.

Достигли - определенно обозначив полномочия прокурора в досудебных и судебных стадиях как независимой стороны в процессе с незначительной долей судебного контроля за его решениями.

Одновременно допустили недочеты – упразднив его некоторые полномочия или ограничив их в зависимости от процессуального положения соответствующего прокурора в уголовном процессе.

Так, вопреки смыслу п.1 ст. 84 Конституции страны у прокурора изъято право по проведению лично предварительного расследования уголовных дел.

История насаждения законности в обществе в разные его периоды получила обстоятельное освещение в исторической (например, И.Я.Фойницкий, В.Случевский), а также современной юридической литературе (В.И. Басков, А.Р. Михайленко).

Особенно актуальны и современны, с точки зрения истории становления, места, взаимоотношений и перспектив совершенствования органов прокуратуры, взгляды И.Я. Фойницкого. Даже, несмотря на то обстоятельство, что они выдвигались в период действия законодательства России второй половины XVIII века.

Представляется, что упущения в современном законодательстве о прокуратуре, которые влияют на эффективность прокурорского надзора, являются во многом результатом забвения отечественного и не критического восприятия зарубежного опыта прокурорского надзора.

В ходе подготовки сообщения, я проанализировал значительное количество информации о прокуратуре разных государств и сделал вывод: **организация и деятельность отечественного прокурорского надзора не имеет точного аналога в правовых системах других стран.**

Из этого следует, что любое новое реформирование прокурорского надзора в стране не должно быть поверхностным и поспешным.

При этом и считать современное национальное законодательство о прокуратуре «бледным», как хотелось бы это представить, нельзя. Если сравнить его с бывшим общесоюзным и республиканским законодательством, оно может характеризоваться как более содержательное и насыщенное при проецировании сказанного на функции и место прокуратуры в Конституции страны и собственно в законодательстве о прокуратуре.

Действующая Конституция не относит прокуратуру ни к одной из ветвей власти и закрепляет ее как самостоятельное направление государственной власти, с сохранением в понятии осуществляемой функции указания на обеспечение высшего надзора за точным и единообразным применением законов в стране.

И теоретикам и практикам, думаю, ясно, какие потенциальные возможности для повышения эффективности прокурорского надзора содержит его причисление к разряду «высшего» в стране. Например, давно назрела потребность в выработке кодифицированного механизма надзорного процесса, отсутствие которого во многом объясняет современные проблемы функционирования прокуратуры, требуется дальнейшая конкретизация задач общего надзора прокуратуры и т.д.

Представляется, что нормы Конституции имели в виду обратное - отделить аппарат расследования уголовных дел от органов прокуратуры, но не функцию производства следствия, всегда рассматривавшуюся в качестве одного из эффективных средств прокурорского надзора в уголовном судопроизводстве.

Видимо не случайно право прокурора на личное расследование уголовных дел на протяжении всего периода развития отечественного уголовного процесса оставалось незыблемым и никак себя не скомпрометировало. А в целом его права в сфере расследования преступлений всегда были выше прав поднадзорного органа, он никогда не отдалялся от этой весьма специфической деятельности. Трудно представить казахстанского прокурора, не имеющего этого права, и тем более нелогично он выглядит сейчас, олицетворяя уголовное преследование в досудебных стадиях. А здесь прокурор, кстати, выполняет много следственных полномочий, например, лично собирает, оставаясь при этом прокурором, основания для возбуждения уголовного дела, возбуждает его, участвует при производстве отдельных следственных действий, или лично их производит. Все это, однако, не превращает его в следователя, иное шло бы вразрез с его правовым статусом. Данные полномочия необходимо рассматривать как реализацию прокурором своей надзорной функции в досудебных стадиях, с использованием уголовно - процессуальной формы. И таким прокурор будет оставаться даже в условиях его наделения правом личного расследования уголовных дел. И его нельзя относить к обычным органам предварительного следствия.

Итак, положительные последствия такого шага.

1. Укрепляются основы прокурорского надзора и авторитет прокуратуры.
2. Повышается эффективность антикоррупционной деятельности прокурора в обществе и в среде правоохранительных органов.
3. Вводится новое начало в правила о последственности уголовных дел и положительные последствия для следственной практики.
4. Получит дальнейшее развитие повышение качества расследования уголовных дел другими аппаратами расследования страны.
5. Наконец, появятся новые основания для совершенствования организационно-процессуальных основ в сфере расследования преступлений с участием прокурора.

Готовы ли наши прокуроры заменить в отдельных случаях специалиста-следователя? Должен ли прокурор «сидеть» на расследовании дела от начала и до конца?

Ответ на первый вопрос, на мой взгляд, может быть утвердительным. В его основе лежит не только личный опыт практических контактов с прокурорами в ходе расследования уголовных дел, но и отсутствие фактических дан-

ных, которые опровергали бы снижение у современных прокуроров навыков следственной работы. Эти данные согласуются с результатами исследований отдельных ученых в виде опроса 100 прокуроров городов из различных регионов СНГ, из которых в последние три года 48,5% из них лично расследовали дела в полном объеме.

И все же, как мне представляется, полное расследование прокурором уголовного дела в интересах борьбы с преступностью должно быть обеспечено рядом дополнительных прав для эффективной реализации следственной функции.

Оставаясь прокурором в этом расследовании, а к такому расследованию его объективно будут вынуждать соответствующие следственные ситуации, требующие прокурорского вмешательства, когда иначе он не может обеспечить соблюдение законности в этой стадии уголовного процесса, он должен быть наделен следующими – императивными правами:

1. Привлекать конкретных следователей и оперативных работников, в том числе из разных ведомств, для расследования под его руководством уголовного дела.

2. Давать обязательные для исполнения указания следователям и оперативным работникам любых аппаратов расследования о производстве следственных действий и оперативно-розыскных мероприятий по находящимся в его производстве уголовным делам.

3. Обладать, это касается местных прокуроров, большими возможностями в сфере оперативно-розыскной деятельности.

4. Передавать на любом этапе расследуемое уголовное дело в другие аппараты расследования.

Надзор при таком расследовании необходимо возложить на вышестоящего прокурора, указания которого по основным вопросам расследования должны быть обязательными для расследующего дело прокурора. Данное положение будет корреспондировать с принципами организации и деятельности органов прокуратуры.

Вполне напрашивается и такой вопрос, не будет ли прокурор злоупотреблять этим правом и превращать расследование в свою обычную функцию.

Думается, что нет. Устанавливать же для возникновения прокурорского расследования какие-либо ограничения в виде различных оснований, значит допускать отступления от принципов осуществления судопроизводства на основе состязательности и равноправия сторон, публичности уголовного процесса, всестороннего, полного и объективного исследования обстоятельств дела.

## Список использованных источников

1. Государственная программа правовой реформы в РК, утверждена постановлением Президента РК от 12.02.94. САПП, 1994, № 9.
  2. Конституция РК от 30 августа 1995г. Алматы, изд-во «Борки», 1998 год.
  3. Указ Президента Республики Казахстан, имеющий силу Закона, от 21.12.95. «О прокуратуре Республики Казахстан», Ведомости Верховного Совета РК, 1995, № 24.
  4. Уголовно - процессуальный кодекс РК, Закон РК от 13 декабря 1997г., Алматы, изд-во «Аян Эдет», 1998 год.
  5. В.И.Басков. Курс прокурорского надзора (учебник) М., изд-во «Зерцало», 1998 год.
  6. А.Р.Михайленко. Расследование преступлений. Законность и обеспечение прав граждан. Киев, изд-во «Юринком Интер», 1999, стр.166-245.
  7. В.Случевский. Учебник русского уголовного процесса. Судостроительство-судопроизводство. Санкт-Петербург, 1910, стр.264-267.
  8. И.Я.Фойницкий. Курс уголовного судопроизводства (том 1). Санкт -Петербург, изд-во «Альфа», 1996 год, стр.503-540.
  9. В.Н.Махов, М.А.Пешков. Уголовный процесс США. М., изд-во ЗАО «Бизнес - школа «Интел – Синтез», 1998 год, стр.124-146.
  10. М.Ч.Когамов. Предварительное расследование уголовных дел в Республике Казахстан, Алматы, изд-во «Аян Эдет», 1998 год, стр.102-113.
  11. В.М.Савицкий. Вопросы прокурорского надзора за соблюдением законности в деятельности органов дознания и предварительного следствия. Журнал «Советское государство и право», 1957 год, № 5, стр.106-113.
-