

Повышение эффективности институтов прокурорского надзора в свете правовых реформ в Республике Казахстан

Актуальность исследования вопросов организации и деятельности прокуратуры Республики Казахстан обусловлена особенностью политико-правового статуса прокуратуры и ее места в государственно-правовом механизме власти и управления. В данном смысле прокуратура обладает исключительным статусом, делегированными властными полномочиями, реализуемыми в порядке высшего надзора за законностью. Задачу дальнейших исследований и конкретизации статуса прокуратуры в Республике Казахстан поднимает конституционно-правовая концепция, заложенная в ст. 83 Конституции Республики Казахстан [1].

Некоторые аспекты деятельности прокуратуры создают особый интерес в свете последних этапов государственно-правовых реформ, непосредственно затронувших институты прокурорского надзора. Эта тенденция отражена в новом Законе Республики Казахстан от 30 июня 2017 года № 81-VI «О прокуратуре» (далее – ЗРК «О прокуратуре»[2]). В ст. 1 ЗРК «О прокуратуре» норма о назначении прокуратуры, так же как и в ранее действующем Законе Республики Казахстан от 21 декабря 1995 года № 2709 «О Прокуратуре»[3] конкретизируются сферы назначения органов прокуратуры:

- 1) высший надзор за соблюдением законности на территории РК;
- 2) представительство интересов государства в суде;
- 3) уголовное преследование.

Сравнительный анализ двух Законов выявляет некоторые различия в новом реформированном законодательстве РК. В частности, претерпели незначительные изменения принципы организации и деятельности органов прокуратуры. В ч.2 ст. 3 ЗРК «О прокуратуре принцип законности выделен в рамки деятельности самой прокуратуры, также как и принцип независимости.

Принцип законности образует основу казахстанского правопонимания, что соответствует конституционно-правовым основам правового, демократического государства (ст.1 Конституции РК). Принцип законности заключается в строгом и неуклонном соблюдении действующего законодательства всеми субъектами права. «Законность - есть состояние, которое характеризует соблюдение всем обществом всех государственно-правовых актов»; «есть свойство общественной жизни»; «прочный правовой режим»[4,с.14]. По мнению И.Ж. Бахтыбаева «законность представляет собой интегрированный показатель эффективности функционирования всей правовой системы общества»[5,с.38].

Только в состоянии законности реализуется взаимность встречных требований общества к государству и праву и наоборот. Принцип законности, таким образом, - это неотвратимое состояние жизнеспособности общества и государства, в соответствии с конституционно-правовой доктриной. Поэтому

анализу состояния законности отведена отдельная статья ЗРК «О прокуратуре» (ст.8).

Подотчетность Президенту страны, централизация системы, гласность, запрет вмешательства в деятельность органов прокуратуры при осуществлении ими своих функций и полномочий, по-прежнему составляют основной каркас принципов деятельности прокуратуры Республики Казахстан.

Реформирование законодательство отчетливо демонстрирует, что усиление правовой охраны средствами прокурорского надзора теперь систематизируется через комплекс основных задач органов прокуратуры. В ст.4 ЗРК «О прокуратуре», в частности, определено, что: «Прокуратура в пределах, установленных законом, осуществляет следующие задачи:

- 1) защиту и восстановление прав и свобод человека и гражданина, законных интересов юридических лиц, общества и государства;
- 2) выявление и устранение нарушений законности, причин и условий, им способствующих, а также их последствий;
- 3) координацию деятельности правоохранительных и иных государственных органов по обеспечению законности, правопорядка и борьбы с преступностью;
- 4) иные задачи, определяемые законом и актами Президента Республики Казахстан».

Теоретико-правовой анализ обновленного законодательства позволяет, на наш взгляд, подумать о расстановке приоритетов задач в указанной статье. Известно, что проблема защиты прав и свобод человека и гражданина является государственной, и ее решение во многом зависит от деятельности государственных управомоченных субъектов, государственных органов, должностных лиц повышения их ответственности за нарушения прав и свобод граждан. В данной связи важнейшим аспектом повышения эффективности правоохранительной деятельности являются требования к ее правовой институционализации. Это означает совершенствование законодательства, регламентирующего организацию и статус того или иного правоохранительного органа применительно к сфере деятельности.

Таким образом, в самом обобщенном виде, социальное назначение деятельности государства по охране права сводится к защите норм права, обеспечению их действительности, возможности их реализации и применение мер ответственности за их несоблюдение. Результаты этой деятельности непосредственно затрагивает интересы всех граждан и общностей в сфере осуществления их прав и свобод, имеет высокую общественную значимость, оказывает существенное влияние на формирование социально-политического и социально-психологического климата. Соответственно «выявление и устранение нарушений законности, причин и условий, им способствующих, а также их последствий», чем и являются нарушенные права и свободы, стоит, на наш взгляд, перенести на первое место в системе иерархии основных задач органов прокуратуры в ст.4 ЗРК «О прокуратуре».

Что касается направлений деятельности органов прокуратуры, то в новом ЗРК «О прокуратуре», законодатель использовал более конкретные сред-

ства выражения предмета правового регулирования. Отделив «задачи» деятельности органов прокуратуры от «направлений», он также недвусмысленно решил вопрос о расстановке сил между прокурорской и судебной властями. В ст.5 «Основные направления прокурорского надзора» установлено, что в пределах и порядке, установленных законом, прокуратура осуществляет высший надзор за законностью судебных актов, вступивших в законную силу (пп 2). При этом, перечень основных направлений прокурорского надзора в новом Законе, так же как и прежде, остается открытым, согласно пп 6 ст.5 прокурорский надзор за законностью осуществляется в «иных направлениях, определяемых законом».

Говоря о сферах прокурорского надзора, нельзя не отметить тот положительный факт, что новый Закон определяет предмет, формы и пределы надзора. В ст. 6 закреплён режим прокурорских проверок, как одному из основных методов прокурорского надзора. В отличие от ранее действующих норм, в новом Законе очерчиваются границы прокурорских проверок, например, в соответствии с п.5 ст.6 проверки, за исключением проводимых на основании поручений Президента РК и Генерального Прокурора РК, либо при осуществлении надзора за соблюдением законности в деятельности правоохранительных и специальных государственных органов, могут назначаться только в случаях установления факта невыполнения или ненадлежащего выполнения своих полномочий иными уполномоченными государственными органами контроля и надзора, к компетенции которых отнесены соответствующие вопросы. При осуществлении надзора органы прокуратуры не подменяют функции иных государственных органов (п.6 ст.6).

Отсутствует теперь норма прежнего Закона о том, что «Прокурором проверка может быть также поручена соответствующему компетентному органу, который обязан сообщить прокурору о ее результатах в установленный законом или прокурором срок» (ч.3 ст.5). Нивелирование данной нормы свидетельствует о повышении ответственности органов прокуратуры за проведение проверок.

При наличии определенных прогрессивных положений нового Закона не могут остаться без внимания и некоторые недостатки. Например, также как и ранее действующем Законе в ЗРК «О прокуратуре» нет глоссария и, соответственно нет определения понятию «прокурорская проверка», что само по себе затрудняет определение ее границ, пределов и нарушений.

Также вызывает вопрос пп 2 ч.4 о том, что решения заместителей Генерального Прокурора, прокуроров областей и приравненных к ним прокуроров, прокуроров районов и приравненных к ним прокуроров о назначении и проведении проверки деятельности государственных, местных представительных и исполнительных органов, органов местного самоуправления и их должностных лиц принимаются для защиты прав, свобод и законных интересов «неограниченного круга лиц». Данная норма, в принципе исключает две другие – пп 1 и пп 3 ч.4 ст. 6.

Однако теперь в правовом режиме закреплены права и обязанности проверяемых субъектов (ст.9 ЗРК «О прокуратуре»). В указанной статье

установлен перечень ситуаций, когда проверяемые субъекты либо их уполномоченные представители при осуществлении прокурорами проверки вправе не допускать лиц, прибывших для проведения проверки на объект; не предоставлять сведения и документы: обжаловать постановление о назначении проверки, а также действия (бездействие) должностных лиц органов прокуратуры в порядке, установленном законом. Например, проверяемые субъекты вправе не допускать лиц, прибывших для проведения проверки на объект в случае непредоставления проверяемому субъекту постановления о назначении проверки; проведения проверки без регистрации в органах правовой статистики и специальных учетов, когда такая регистрация обязательна и т.п.

В ЗРК «О прокуратуре» нашли свое институциональное выражение сферы прокурорского надзора:

- Надзор за соответствием Конституции, законам и актам Президента Республики Казахстан актов и решений Правительства, иных государственных, местных представительных и исполнительных органов, органов местного самоуправления и их должностных лиц, а также иных организаций (ст.10);

- Надзор за соблюдением законности в досудебном расследовании (ст.11);

- Надзор за соблюдением законности оперативно-розыскной, контрразведывательной деятельности и негласных следственных действий (ст.12);

- Надзор за законностью вступивших в законную силу судебных актов по уголовным, гражданским делам и делам об административных правонарушениях (ст.13);

- Надзор за законностью исполнительного производства (ст.14);

- Надзор за законностью исполнения наказаний и применения иных мер государственного принуждения (ст.15);

- Надзор за соблюдением международных договоров Республики Казахстан (ст.16);

- Надзор за законностью в сфере государственной правовой статистики и специальных учетов (ст.17)

Наиболее существенные изменения нашли отражение в процессуальных функциях прокуратуры. Это касается и уголовного, гражданского и административного процессов, поэтому остались за пределами ЗРК «О прокуратуре». В Законе в данном отношении заложены отсылочные нормы к процессуальному законодательству (ст.ст.18,19).

Обращение к процессуальному законодательству РК и анализ процессуальных функций прокуратуры сразу же поднимают целый пласт правовых идей, заложенных в политико-правовых документах страны. В частности, План нации - 100 конкретных шагов по реализации пяти институциональных реформ [6] ставит задачу сокращения участия прокурора в суде по гражданско-правовым спорам. Сокращение случаев обязательного участия прокурора в гражданских судебных делах, позволит, по мнению разработчиков, с одной стороны, обеспечить действительную состязательность сторон как принцип гражданского судопроизводства, а с другой стороны, сосредоточить внима-

ние органов прокуратуры на приоритетных направлениях прокурорского надзора.

Что касается непосредственного участия прокурора в гражданском процессе, следует отметить следующую градацию функциональных прав и обязанностей прокурора в гражданском процессе:

- функцию высшего надзора за точным и единообразным применением законов в гражданском судопроизводстве реализует Генеральный Прокурор РК. По сравнению в ранее действующими нормами Гражданского процессуального кодекса РК (ГПК РК)[7]; действующая норма исключает данного правомочия нижестоящих прокуроров, как это было раньше.

- Прокурор вправе вступить в процесс для дачи заключения по делу в целях осуществления возложенных на него законом обязанностей (ч.2 ст. 54 ГПК РК).

- Прокурор вправе обратиться в суд с иском, заявлением в суд для восстановления нарушенных прав и защиты интересов определенного в ч.3 ст.54 ГПК РК лиц.

В соответствии с Законом РК от 11.07.17 г. № 91-VI [8] ГПК РК дополнен новой нормой ч.3-1, согласно которой «В случаях, предусмотренных частью третьей настоящей статьи, исковое заявление может быть подано прокурором в суд независимо от просьбы и заявления заинтересованного лица». Однако: «Если истец не поддерживает требования, заявленного прокурором, то суд оставляет иск (заявление) без рассмотрения, если не затрагиваются права, свободы и законные интересы третьих лиц» (ч.4 ст.54).

Анализ абз 2 ч.2 ст. 54 ГПК РК подтверждая требования политико-правового курса на сокращение участия прокурора в суде по гражданско-правовым спорам, выявляет, что существенно сужен круг дел, по которым прокурор обязан вступить в процесс. Если ранее действующие нормы об обязательном участии прокурора включали дела: о восстановлении на работе, взыскании заработной платы, выселении гражданина из жилища без предоставления другого жилого помещения, возмещении вреда, причиненного жизни и здоровью, то теперь участие прокурора в гражданском судопроизводстве обязательно по делам, затрагивающим интересы государства, когда требуется защита общественных интересов или граждан, которые самостоятельно не могут себя защищать, а также когда необходимость участия прокурора признана судом.

В уголовном процессе наблюдается конкуренция судебных и прокурорских функций, что обусловлено поиском баланса между обвинением и защитой в судах. В этой связи, на данном этапе реформ, реализуется задача устранения обвинительного уклона в уголовном процессе, что имеет непосредственное отношение к сужению полномочий прокурора. Международными экспертами в этой области правоотношений отмечена обязательность данных тенденций. Особенно это касается полномочий по обжалованию судебных решений и приостановлению их действия, нарушающих принцип равенства сторон перед судом [9]. В соответствии с ч.3 ст. 486 УПК РК Уголовно-процессуального кодекса Республики Казахстан (далее – УПК

РК[10]), например, Генеральный Прокурор РК либо по его поручению заместители Генерального Прокурора РК, прокуроры областей и приравненные к ним прокуроры, могут истребовать уголовное дело из соответствующего суда для проверки в кассационном порядке. Данный вопрос потребовал от законодателя особых усилий, что нашло свое отражение в Нормативном постановлении Верховного Суда Республики Казахстан от 29 июня 2017 года № 5 «О порядке производства по уголовным делам в кассационной инстанции» [11].

Прокурором, участвовавшим в рассмотрении дела в качестве государственного обвинителя, также может быть принесено апелляционное ходатайство -протест о пересмотре судебного акта в апелляционном порядке. Независимо от участия в рассмотрении дела, апелляционное ходатайство о пересмотре приговора, может принести Генеральный Прокурор РК и его заместители, прокуроры областей и приравненные к ним прокуроры и их заместители, прокуроры районов и приравненные к ним прокуроры в пределах своей компетенции (ч.2 ст. 414 УПК РК).

По-прежнему, широки полномочия прокурора на стадии досудебного расследования (ст.193 УПК РК).

Тем не менее, задачу поиска баланса между обвинением и защитой в судах, законодательство РК решает посредством введения в уголовный процесс новой процессуальной фигуры – следственного судьи. Ему, в поэтапном режиме, должны быть переданы полномочия по санкционированию всех следственных действий, ограничивающих конституционные права человека и гражданина [6].

На данном этапе реформ за прокурором остается право санкционировать некоторые следственные действия. В соответствии с пп.6 ч.1 ст.193 УПК РК прокурор «санкционирует действия и (или) решения лица, осуществляющего досудебное расследование». По данным вопросам, соответственно, непосредственное ходатайство следственных органов в суд невозможно. Суд примет к рассмотрению вышеназванные дела лишь в том случае, если прокурор поддержит ходатайства следователя (ч.5 ст. 518 УПК РК).

Согласно ч.1 ст.440 УПК РК прокурор вправе также ходатайствовать об отмене апелляционной инстанцией оправдательного приговора, постановления о прекращении дела или иное решение, вынесенное в пользу подсудимого.

Генеральный Прокурор Республики Казахстан и его заместители, прокуроры областей и приравненные к ним прокуроры дают санкцию на проведение негласных следственных действий по постановлению органа досудебного расследования ст. 234 УПК РК [15].

Анализ вышеуказанных полномочий прокурора позволяют сформулировать вывод о том, что прокурор, представляя интересы государства в суде, являясь стороной обвинения, формирует уголовное дело и передает его в суд, что в итоге способствует превалированию организации обвинительных приговоров в Казахстане. А это серьезная проблема, решение которой базируется на принципе неотвратимости наказания за каждое преступление. Более того,

поддерживая государственное обвинение, прокурор действует исключительно самостоятельно, будучи независимой процессуальной фигурой.

Исследуя данную проблему, международные эксперты формулируют ряд рекомендаций, которые нельзя не учитывать в процессе реформ уголовного законодательства:

1) Функцию государственного обвинения по делам об уголовных правонарушениях дополнить полномочием прокурора координировать досудебное расследование;

2) Сократить надзорные полномочия прокурора за пределами уголовной юстиции. Некоторые из них - передать Омбудсмену;

3) Сократить полномочия прокурора по истребованию материалов дела из суда для решения вопроса об опротестовывании судебного решения;

4) Уравнять права прокурора знакомиться с материалами дела в суде и получать копии материалов с другими участниками уголовного процесса;

5) Уравнять права прокурора на обжалование судебных решений с другими сторонами уголовного процесса;

5) Лишить прокурора права опротестовывать судебное решение в порядке надзора и приостанавливать его исполнение [6].

Указанные рекомендации международных экспертов, по нашему мнению, необходимо исследовать с позиции политико-правового статуса прокуратуры в Республике Казахстан, имеющего свои национальные и исторические традиции и особенности. Проблема соотношения «прокурорской» и «судебной» властей также имеет конституционно-правовую основу. В теоретико-методологическом аспекте уже обосновывались выводы о недоурегулированности нормами Основного закона страны статуса прокуратуры и ее места и роли в системе органов государственной власти, правоохранительных органах Республики Казахстан. В частности, высказывались предложения о выделении статуса прокуратуры в отдельный раздел Конституции РК из раздела VII «Суды и правосудие».

В конституционно-правовом порядке необходима более развернутая характеристика цели, назначения и роли прокуратуры, как органа конституционного контроля. Это означает, что конституционно-правовой статус прокуратуры нуждается в усилении в том значении, что в Конституции РК должны быть отмечены полномочия прокуратуры на обеспечение верховенства Основного закона. Тем более, учитывая тот фактор, что новый ЗРК «О прокуратуре» не преемствовал норму ранее действующего Закона, в ст.4 уточнявшего, что прокуратура действует «в целях обеспечения верховенства Конституции и законов, защиты прав и свобод человека и гражданина..».

Таким образом, рассмотрение вышеуказанных мер в качестве механизмов повышения эффективности институтов прокурорского надзора и законности в целом, будет означать конституционализацию полномочий прокурора по обеспечению конституционной безопасности и раскроет значение термина «высший» применительно к характеристике прокурорского надзора.

СПИСОК ИСПОЛЬЗУЕМЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Конституции Республики Казахстан.
2. Закон Республики Казахстан от 30 июня 2017 года № 81-VI «О прокуратуре» (введен в действие с 1 марта 2018 года)// ИС «Параграф»/ www/http://online.zakon.kz.
3. Закон Республики Казахстан от 21 декабря 1995 года № 2709 «О Прокуратуре»// Источник: ИС Параграф WWW [http://online.zakon.kz\](http://online.zakon.kz)
4. Клочков В.В. Развитие науки: совершенствование понятий и терминологии // Конституция. Проблемы управления и прокурорского надзора. М. 1996.С.14.
5. Бахтыбаев И.Ж. Концептуальные основы деятельности прокуратуры Республики Казахстан по обеспечению законности. Алматы. «Жеті-Жары».2008. - 888с.
6. План нации - 100 конкретных шагов по реализации пяти институциональных реформ Главы государства Нурсултана Назарбаева (май 2015 года)//ИС «Параграф»/ www/http://online.zakon.kz.
7. Кодекс Республики Казахстан от 31 октября 2015 года № 377-V «Гражданский процессуальный кодекс Республики Казахстан» (с изменениями и дополнениями по состоянию на 11.07.2017 г.)//«Казахстанская правда» от 3 ноября 2015 г. № 210 (28086).
8. Закон РК от 11.07.17 г. № 91-VI «О внесении изменений и дополнений в Гражданский процессуальный кодекс Республики Казахстан// ИС «Параграф» www/http://online.zakon.kz.
9. Куйбида Р.А.Независимость судебной системы в Казахстане:замечания Комитета ООН по права человека и пути их имплементации//СИ «Параграф»/www/http://online.zakon.kz.
10. Уголовно-процессуальный кодекс Республики Казахстан от 4 июля 2014 года № 231-V (с изменениями и дополнениями по состоянию на 11.07.2017 г.)//«Казахстанская правда» от 10 июля 2014 г. № 133 (27754).
11. Нормативное постановление Верховного Суда Республики Казахстан от 29 июня 2017 года № 5 «О порядке производства по уголовным делам в кассационной инстанции»// https://tengrinews.kz/zakon/verhovnyiy_sud_respubliki_kazahstan/sudoproduktivstvo/id-P170000005S/
12. Закон РК от 11.07.17 г. № 91-VI «О внесении изменений и дополнений в Уголовно-процессуальный кодекс Республики Казахстан//ИС «Параграф»/www/http://online.zakon.kz.

Резюме: В статье исследуются вопросы повышения эффективности институтов прокурорского надзора в свете конституционно-правовых реформ в Республике. В этой связи автор проводит сравнительную характеристику нового и ранее действующего законодательства о прокуратуре РК, выявляя не-

достатки и преимущества, определяя механизмы для правовых реформ в сфере прокурорского надзора.