

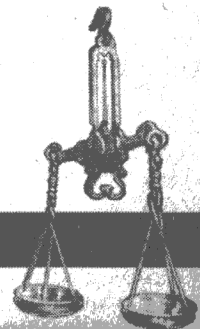
2
Правовой всеобуч
в органах прокуратуры

3
Борьба с коррупцией
набирает темпы

4
Полномочия
прокурора



Юридическая



№ 42 (257) 21 октября 1998 года

Издается с 27 июля 1994 года

8
Из любой ситуации,
даже чрезвычайной,
есть выход

Газета

Выходит по средам

Точка зрения

Полномочия прокурора

в досудебных стадиях в уголовном процессе Республики Казахстан

В системе государственных правоохранительных органов Республики Казахстан важная роль отводится органам прокуратуры. На протяжении всего периода деятельности органов прокуратуры одним из направлений осуществляемого надзора остается деятельность органов дознания и предварительного следствия.

Современные полномочия, в частности прокурора, в уголовном процессе Казахстана, будучи несколько схожими с функциями прокурора в уголовном процессе досоветского периода, тем не менее объективно на протяжении не одного десятилетия дополнялись, изменялись, что, однако, не отражалось на основном назначении прокуратуры как государственного органа, осуществляющего высший надзор за точным и единообразным применением законов, а также выявление и пресечение любых нарушений законности.

При реализации требований государственной программы правовой реформы Республики Казахстан, утвержденной постановлением Президента Республики 12 февраля 1994 года, 6 октября 1996 года Указом Президента Республики Казахстан, имеющим силу закона, "Об образовании Государственного следственного комитета Республики Казахстан", следственные подразделения как несвойственные органам прокуратуры были переданы в состав нового правоохранительного органа.

Фактически с этого времени в Казахстане, в отличие от других стран СНГ, где аппараты следствия продолжают функционировать в составе органов прокуратуры, берет начало новая по содержанию и масштабам природа прокурорской деятельности в уголовном процессе.

Произойти отграничение надзора от функции расследования, что сделало его объективнее и эффективнее в досудебных стадиях.

Изменение масштабов прежде всего обусловлено расширением и конкретизацией объектов прокурорского надзора, которым охвачены соблюдение

На данном этапе мы наблюдаем это, например, при появлении следственного аппарата в органах налоговой полиции.

Словом, подобная оптимизация прокуратуры положительно повлияла на увеличение возможностей прокурорского надзора за соблюдением законности в уголовном судопроизводстве.

В настоящее время прокуроры, и в этом главное достоинство реформирования данного ведомства, не связаны с доводами аппаратов расследования по расследуемым уголовным делам и, обладая совокупностью полномочий, достаточно эффективно влияют на ход, содержание и результаты предварительного расследования с точки зрения укрепления режима конституционной законности.

В этом нетрудно убедиться, рассмотрев положение и полномочия прокурора в стадии предварительного расследования уголовных дел, регламентированные новым УПК страны.

Уголовно-процессуальное право Казахстана отождествляет с прокурором "участника процесса", "орган, ведущий уголовный процесс", "сторону обвинения", "уголовное преследование", "органы уголовного преследования", "досудебное производство по уголовному делу" и т. д.

Полномочия прокурора при досудебном производстве распространяются не только на его стадии, но и связаны со многими процессуальными институтами этих стадий. Из чего следует, что прокурор - активный субъект уголовно-процессуальной деятельности на досудебных стадиях, главным образом осуществляющий процессуальное руководство предварительным расследованием

теством о прокуратуре и уголовном судопроизводстве.

Так, осуществляя уголовное преследование, прокурор вправе участвовать в осмотре места происшествия, назначать экспертизы, а также осуществлять другие действия, необходимые для обнаружения оснований к возбуждению уголовного дела. При наличии или отсутствии таковых он, соответственно, возбуждает уголовное дело или отказывает в его возбуждении; передает возбужденное уголовное дело для производства дознания или предварительного следствия; в предусмотренных законом случаях санкционирует решения дознавателей, следователей, а также должностных лиц, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность; участвует при производстве отдельных следственных действий, вносит представления аппаратов расследования по вопросам лишения иммунитета определенных лиц в уголовном процессе. Наконец, направляет уголовное дело в суд.

Следовательно, в ситуациях появления уголовного дела по результатам собственно прокурорской деятельности или когда инициатива в возбуждении уголовного дела является результатом процессуальной деятельности органа предварительного расследования, а прокурором линия на движение уголовного дела в суд разделяется, и он создает условия для этого, мы вправе рассматривать такую позицию прокурора как выражение его полномочий по уголовному преследованию. И, наоборот, предметом надзора прокурора за законностью дознания и следствия не обязательно является его стремление участвовать в доказывании совместно со следователем наличия состава преступления в деянии подозреваемого, обвиняемого. Задачи такого направления прокурорского надзора могут преследовать другие цели. Например, выяснение вопроса о состояний законности по расследуемому уголовному делу путем получения для провер-

винению одного или нескольких лиц в совершении преступлений, подследственных разным органам расследования, только в компетенции прокурора.

Представляется, что современная редакция части седьмой статьи 192 УПК отражает интересы следственной практики, и об этом свидетельствует опыт работы органов предварительного расследования страны.

Анализируя полномочия прокурора в досудебных стадиях, нельзя не заметить и довольно существенного ограничения ими прав дознавателя и следователя, их руководителей при расследовании уголовных дел.

К примеру, не имеет достаточных оснований лишение новым УПК следователя, дознавателя права не соглашаться с указаниями прокурора о квалификации преступления и объеме обвинения, о направлении дела прокурору для передачи обвиняемого суду или о прекращении уголовного дела и приостановлении исполнения этих указаний до решения вопроса вышестоящим прокурором. Такое право было в отношениях следователя и прокурора в период действия УПК 1959 года. Однако оно не распространялось на дознавателя (фактически - следователя по делам, не требующим следствия), который фактически и юридически был лишен права обжалования указаний прокурора по основным вопросам расследования. Новый УПК наделил дознавателя и следователя правом не соглашаться и не исполнять приведенных выше указаний до их разрешения в установленном порядке, однако инициатива должна исходить от начальника органа дознания и начальника следственного отдела.

Этот шаг законодателя, корреспондирующий с принципом оценки доказательств во внутреннему убеждению (ст. 25 УПК), которым должны руководствоваться дознаватель, следователь, их руководители по основным вопросам расследования уголовного дела, следователю, сведен действующим УПК на нет во взаимоотношениях расследующего должностного лица с надзирающим прокурором и требует законодательного регулирования. Решение данного вопроса потребует и одновременно законодательного распространения права дознавателя, следователя не соглашаться, если имеются основания, с решениями прокурора, принимаемыми по делам, поступившим к нему с обвинительным заключением или протоколом обвинения (ст. 282 УПК). В последнем случае по всем основным вопросам расследования прокурор при-

тивнее и эффективнее в досудебных стадиях.

Изменение масштабов прежде всего обусловлено расширением и конкретизацией объектов прокурорского надзора, которым охвачены соблюдение прав и свобод человека и гражданина, интересов юридических лиц и государства; представительство интересов государства в суде; оперативно-розыскная деятельность соответствующих органов; законность следствия и дознания, а также административного и исполнительного производства.

Проявлением функции прокурорского надзора, средством укрепления законности стало наделение прокурора полномочиями по уголовному преследованию в досудебных и судебных стадиях.

Таким образом, в современный период правовой статус прокуратуры изменился в плане его укрепления и основательно представлен, в частности, в уголовном процессе Казахстана. В этой связи лишены основания предложения о необходимости упразднения органов прокуратуры. Данный орган государству объективно необходим, т. к. выполняет социально важные функции как в обществе в целом, так и в среде правоохранительных органов. В числе доводов - и существующая загруженность судебной власти, ее известная неповоротливость, влекущая оперативное решение многих вопросов, в пределах компетенции, полномочиями органов прокуратуры.

Несмотря на упразднение аппарата предварительного следствия в прокуратуре, что изначально, да и сейчас не всеми разделяется, своевременность этого шага очевидна и оправдана.

Имея в своем составе следственный аппарат, который до наделения органов внутренних дел правом производства предварительного следствия был, по существу, основной базой для накопления опыта ведения прокурорского надзора за расследованием уголовных дел, прокуроры в новых исторических условиях построения правового государства, в которых им отведена исключительно важная миссия надзорного и правозащитного органа, должны были с ним расстаться. Это обстоятельство было продиктовано и существованием необъективных подходов к осуществлению надзора за работой следователей прокуратуры, который был снижен и не отличался требовательностью, и отсутствием полноценного надзора за ведением следствия в МВД, органах государственной безопасности.

К тому же в Казахстане в первой половине 90-х годов начали складываться тенденции увеличения количества органов дознания, а в перспективе, даже с учетом образования в 1995 году единого следственного аппарата, наделения некоторых органов дознания правом производства предварительного следствия.

следует, что прокурор - активный субъект уголовно-процессуальной деятельности на досудебных стадиях, главным образом осуществляющий процессуальное руководство предварительным расследованием как составную часть прокурорского надзора по реализации своих полномочий.

Вместе с тем представляется, что процессуальное руководство расследованием уголовных дел со стороны прокурора в определенной степени делает прокурора не совсем свободным от влияния аппарата расследования, и тем не менее это не одно и то же, если сравнивать его с процессуальным ведомственным контролем за работой следователя со стороны руководителя следственного аппарата. Последний ближе к работе следователя и носит постоянный, оперативный характер, служит во многом связующим звеном с полномочиями прокурора в досудебных стадиях. Это взаимодополнение полномочий руководителя следственного подразделения и прокурора - процессуальные гарантии обеспечения объективного, достаточно полного и всестороннего исследования обстоятельств уголовного дела следователем.

Новый УПК республики запрещает прокурору производить лично предварительное следствие, пользуясь при этом полномочиями следователя. И это вполне обосновано, т. к. идет вразрез со статусом прокурора в уголовном процессе и делает по сути бесперспективным надзор за таким расследованием.

Однако было бы неверным лишать прокурора возможности создавать условия, предпосылки возникновения функций расследования уголовных дел, т. к. практика во многих случаях требует для этого именно полномочий прокурора, его вмешательства для начала расследования уголовных дел, и в этом новом качестве прокурора, на наш взгляд, кроется одна из действенных сторон прокурорского надзора в досудебных стадиях.

В контексте изложенного надзор прокурора за законностью дознания и следствия и его полномочия по ведению уголовного преследования буквально не одно и то же. Их следует, по нашему мнению, различать. В отличие от УПК республики, который не разделяет указанных выше полномочий прокурора в досудебных стадиях, Указ Президента РК, имеющий силу закона, от 21.12.95 "О прокуратуре Республики Казахстан" регламентирует и рассматривает надзор за законностью дознания и следствия, а также уголовное преследование как относительно самостоятельные направления прокурорской деятельности.

При этом уголовное преследование названным Указом от 21 декабря 1995 года рассматривается в основном как инициативная деятельность прокурора в порядке и пределах, установленных законода-

Задачи такого направления прокурорского надзора могут преследовать другие цели. Например, выяснение вопроса о состоянии законности по расследуемому уголовному делу путем получения для проверки уголовных дел, документов, материалов и иных сведений о совершенных преступлениях; ходе оперативно-розыскной деятельности; проверка соблюдения законности при приеме, регистрации и разрешении заявлений и сообщений о совершенных или готовящихся преступлениях; отмена незаконных постановлений расследующего дело должностного лица; возвращение уголовных дел на доследование или их прекращение по основаниям, предусмотренным законом; рассмотрение жалоб на действия дознавателя, следователя и постановка вопроса об ответственности виновных лиц и иные установленные законом полномочия.

Выше мы обращали внимание на объективную необходимость укрепления прокурорского надзора в условиях увеличения количества органов, допущенных, в пределах компетенции, к расследованию преступлений. Однако в последнее время стали появляться концепции, направленные на уменьшение полномочий прокурора в досудебных стадиях уголовного процесса, что, на наш взгляд, недопустимо и может привести к грубейшим нарушениям законности, прав, интересов и свобод граждан, вовлеченных в орбиту уголовного процесса.

Например, образование Комитета налоговой полиции привело к необходимости законодательного пересмотра правил о подследственности уголовных дел в сфере экономики, ранее расследовавшихся разными правоохранительными органами. В этой связи отдельными авторами предлагается определение подследственности уголовных дел в ситуациях совершения одним лицом или группой лиц преступлений, подследственных разным аппаратам расследования, отдать на усмотрение расследующего дело должностного лица, а во всех иных случаях эти вопросы, якобы, должен решать надзирающий прокурор. К чему это может привести на практике, догадаться нетрудно. Начнутся споры о подследственности уголовных дел, будут нарушаться сроки следствия, произойдет потеря наступательности в расследовании, результаты расследования могут даже при определенных условиях потерять свою юридическую силу, а в конечном итоге - грубо попорны права потерпевшего, подозреваемого, обвиняемого в уголовном процессе и пострадает правосудие в целом.

Практика работы УПК 1959 года - более чем достаточное основание насущной необходимости оставления вопроса определения подследственности уголовных дел в ситуациях, когда в одном производстве соединены дела по об-

ъектами прокурора, принимаемым по делам, поступившим к нему с обвинительным заключением или протоколом обвинения (ст. 282-УПК). В последнем случае по всем основным вопросам расследования прокурор принимает решения без участия дознавателя и следователя, что, по крайней мере, делает декларативным их право не соглашаться с такими указаниями прокурора в ходе расследования уголовных дел и не исполнять их до разрешения в установленном порядке.

После передачи дела прокурору для направления его в суд прокурор, как правило, самостоятельно принимает процессуальные решения (изменяет основания уголовной ответственности, прекращает дело полностью или частично, составляет новое обвинительное заключение и т. д.).

Наконец, новым УПК начальник следственного отдела лишен права на отмену незаконных постановлений следователя об отказе в возбуждении уголовного дела, его прекращении и приостановлении, которыми он был наделен в соответствии с указом Президента республики, имеющим силу закона, от 25 декабря 1995 года, что неоправданно и противоречит его роли и назначению в уголовном процессе.

Наделяя начальника следственного отдела указанными правами, законодатель имел в виду оперативное устранение препятствий в движении уголовного дела, возникших в результате принятых следователем вопреки отсутствию оснований решений об отказе в возбуждении уголовного дела, его прекращении и приостановлении, а не желание подмены прокурора в уголовном процессе. Надзор последнего в форме процессуального руководства дознанием, следствием все же носит эпизодический, непостоянный характер и охватить все расследование не может и не должен. Особенно в настоящее время в условиях упразднения права производства предварительного следствия в органах прокуратуры.

В плане сравнения отметим, что полномочия начальника органа дознания в современном уголовном процессе Казахстана выглядят куда более гибкими в интересах расследования, чем начальника следственного отдела (ст.ст. 63, 66 УПК).

Изложение лишь некоторых проблем реализации полномочий прокурора в досудебных стадиях приводит к выводу о необходимости дальнейшего совершенствования правовых основ деятельности органов прокуратуры в интересах укрепления режима законности при расследовании уголовных дел.

М. Когамов, доктор юридических наук, консультант председателя Комитета налоговой полиции Министерства финансов Республики Казахстан.