

МОДЕРНИЗАЦИЯ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНОЙ СИСТЕМЫ КАЗАХСТАНА: ИСТОРИЯ И СОВРЕМЕННОСТЬ, РЕАЛИИ И ПЕРСПЕКТИВЫ¹



М. Ш. ҚОҒАМОВ,
Директор НИИ уголовно-процессуальных исследований
и противодействия коррупции КазГЮУ, д.ю.н., профессор

В статье рассматриваются ключевые вопросы предстоящей модернизации правоохранительной системы Казахстана с учетом опыта прошлого. Осуществлен анализ ранее имевших место реформ правоохранительной системы. Раскрыто содержание проекта Государственной программы модернизации правоохранительной системы с позиции общенаучного системного метода и потребностей практики борьбы с преступностью.

Ключевые слова: модернизация, правоохранительная система, системный метод, государственная программа, уголовно-процессуальный кодекс, уголовный кодекс, преступность, уголовное дело, следователь, дознаватель, прокурор, суд.

УВАЖАЕМЫЕ КОЛЛЕГИ!

Термин «модернизация» в теории модернизации обычно связан с обновлением, изменением, улучшением определенной системы, объекта, предмета с целью приведения его в соответствие с условиями и потребностями общества и государства, мировыми тенденциями в определенные исторические периоды времени их развития.

Состояние «постоянной модернизации» правоохранительной системы — это явление, которое мною наблюдается вот уже на протяжении более 30 лет и стало постоянным предметом моих научных исследований в разные годы. Приятно, что в данном зале присутствуют лица, которые имеют самое прямое отношение к реформам середины 90-х гг. прошлого столетия. Это, прежде всего, Сулейменов К. Ш., который будучи Государственным советником РК, в период обсуждения проблемы организационного построения следственного аппарата страны, выдвинул в 1995 г. идею образования Национального Бюро расследования преступлений.

Здесь же, в этом ряду Нарикбаев М. С., который в 1996 г. в бытность его Генеральным Прокурором страны был ярким противником наделения начальников следственных подразделений правом отмены решений следователя об отказе в возбуждении уголовных дел, прекращении и приостановлении уголовных дел².

© М. Ш. Қоғамов, 2013

¹ Доклад на Международной научно-практической конференции «Модернизация правоохранительных органов Казахстана: ключевые проблемы и решения» (Астана, КазГЮУ, 17 мая 2013 г.).

² См.: Коғамов М. Ч. Государственный следственный комитет: версии, опыт, проблемы, решения. Монография. Изд. 2-е. Алматы, 2004, с.12-13, 32-33.

Обсуждаемая предстоящая модернизация правоохранительной системы, безусловно, должна восприниматься как очередная, но новая по содержанию к прошедшим под другими названиями, которые имели место в отечественной истории правоохранительной деятельности Казахстана.

Сразу после Великой Октябрьской социалистической революции 1917 г. модернизация правоохранительной системы, точнее, ее слом, упразднение, была реакцией на неприятие всей той правовой системы, которая была опорой царского режима.

С принятием в 1922-1923 гг. первых УПК РСФСР, действовавших на территории Казахстана до 1960 г., модернизация правоохранительной системы в том виде, в каком мы ее понимаем, не проводилась, а ее функция и смысл были направлены на защиту действующего авторитарного режима одной партии, а также дальнейшее укрепление репрессивной правовой системы того периода времени.

С принятием первого УПК Казахстана в 1958 г. и началом его реализации в 1960 г. модернизация правоохранительной системы до распада СССР в 1991 г. стала опираться на прочную научную юридическую, прежде всего, криминологическую и уголовно-правовую базу. Именно на этот период времени приходится расцвет советской и национальной юридической науки, в том числе науки криминологии, уголовного права, уголовного процесса, уголовно-исполнительного права.

С распадом СССР и образованием СНГ модернизация правоохранительной системы в Казахстане, с одной стороны, стала актуальным направлением обеспечения конституционной цели построения демократического и правового государства, а с другой, — объективной необходимостью нового Казахстана, находящегося в состоянии государства «догоняющей модернизации» или «модернизации с опозданием».

Итак, о проекте Государственной программы.

Проект периодически обсуждается на различных практических и научных уровнях, с учетом чего межведомственная рабочая группа проводит его доработку.

В частности, лично мною, по обращению руководства Генеральной прокуратуры, проведен мастер-класс с членами рабочей группы в офисе Генерального Прокурора по написанию подобных программ с позиции общенаучного системного метода, а также полностью написано «Введение» к проекту.

Так, при написании «Введения», уважаемый Каирбек Шошанович, я принял во внимание Ваши справедливые замечания в адрес разра-

ботчиков, высказанные 13. 03. 2013 г. на Круглом столе в Генеральной прокуратуре при обсуждении проекта Государственной программы модернизации правоохранительной системы, относительно того, что ими не принят во внимание эволюционный, постоянный характер совершенствования правоохранительной системы Казахстана, начиная, главным образом, с 1991 г.

На момент проведения конференции проект — это 83-страничный документ, в котором с позиции общенаучного системного метода, во-первых, обозначены актуальные для правоохранительной системы в целом и для конкретных правоохранительных органов проблемные ситуации,

во-вторых, определены цели, достигаемые при их решении,

в-третьих, закреплены функции, то есть основные направления достижения поставленной цели,

в-четвертых, через функции установлен внутренний состав, иначе говоря, набор необходимых организационно-правовых методов выполнения функций,

в-пятых, очерчена структура, то есть пространственные отношения внутри системы и органа, направленная на выполнение цели и неизбежно возникающая в связи с наличием функций и состава,

в-шестых, внешние условия функционирования системы и органа.

Не ставя себе целью анализ отражения каждой из названных категорий системного метода в проекте, обращаю внимание присутствующих здесь руководителей правоохранительных органов на следующее важное обстоятельство.

Прежде всего, проектом во главу угла всей модернизации правоохранительной системы поставлена предупредительно-воспитательная функция правоохранительных органов в обществе и государстве, а также формирование доверия к правоохранительным органам со стороны населения и институтов гражданского общества путем коренного и ускоренного изменения качественных показателей их работы в современных условиях.

Это позволит, главным образом, снизить абсолютный объем преступности, регистрируемый сегодня в государстве. И подобный подход следует поддержать, поскольку правоохранительная система стоит на пороге серьезных преобразований своей профессиональной деятельности.

Дело в том, что проекты новых УК, УПК, УИК, согласно их Концепциям, вводят совокупность новых правовых институтов и норм, то есть объективно закладывают абсолютно новые параметры, объемы уголовно-процессуальной деятельности всех правоохранительных органов, что потребует своего учета и закрепления в проекте рассматриваемой программы. В том виде, в каком сегодня работает наша правоохранительная система, она просто не справится с ними.

Что я имею в виду, поясню на примерах из проекта нового УПК.

Так, проектом УПК упраздняется институт отказных материалов, что автоматически приведет к увеличению в разы количества уголовных дел, прекращаемых производством.

По данным КПСиСУ Генеральной прокуратуры в 2011 г. количество отказных материалов составило 553362, в 2012 г. — уже 626653, соответственно, прекращенных уголовных дел, 17512, 27742.

По версии проекта нового УПК сотни тысяч возможных отказных материалов будут прекращаться в исторически обозримой перспективе как уголовные дела.

Согласитесь, что объемы работы дознавателя, следователя по отказным материалам и прекращенным производством уголовным делам сильно разнятся по трудозатратам. К примеру, объяснение, получаемое сегодня до возбуждения уголовного дела, существенно отли-

чается по форме осуществления от получения показаний от лица, но уже путем его допроса после возбуждения уголовного дела и т.д.

Другой пример. Согласно данным КПСиСУ в 2011 г. приостановлено производством 118938 уголовных дел, в 2012 г. — 220493. Такие дела, как правило, лежат в сейфах дознавателей, следователей, и по ним расследование проводится только в порядке, предусмотренном УПК. Проект нового УПК отказывается от оснований приостановления уголовных дел в стадии предварительного расследования. В действующем УПК уголовное дело может быть приостановлено по 10 основаниям. То есть и здесь произойдет существенное увеличение объемов уголовно-процессуальной работы органов предварительного расследования и надзирающих прокуроров. Активное и постоянное расследование уголовных дел в пределах давностных сроков станет общеобязательным правилом досудебного уголовного процесса. И подобных принципиальных новелл проект закрепляет немало. Это нормально, но требует, своего отражения в рассматриваемом проекте Государственной программы.

На мой взгляд, современная штатная численность оперативно-следственного и прокурорского корпуса страны с учетом значительных вакансий может просто не справиться с указанными объемами работы.

Приведу цифры. Сегодня в МВД по штату положено 3334 следователя и 1127 дознавателей, фактически не заполнено более 400 должностей данных категорий.

В Агентстве финансовой полиции задействовано 556 следователей, вакансий в целом нет. Не отличается достаточным количеством прокурорский корпус страны, который занят в сфере уголовного процесса до суда и в судебных стадиях.

В этой связи, в пояснительных записках к проектам новых УК, УПК, УИК необходимо определенно указать на то, что их принятие потребует выделения конкретных бюджетных ассигнований для полноценной реализации правоохранительными органами их норм и положений.

М. Ш. Қоғамов: Қазақстандағы құқық қорғау жүйесін жаңарту: тарих және қазіргі кезең, қазіргі таңдағы мәселелер мен болашақ.

Мақалада өткен кезеңнің тәжірибесін ескере отырып, Қазақстанның құқық қорғау жүйесін алдағы уақытта жаңғыртудың маңызды мәселелері қарастырылды. Бұрын реформа орын алған құқық қорғау жүйесіне талдау жасалды. Жалпы ғылыми жүйелік әдістің және қылмыспен күрес тәжірибесінің қажеттілігі тұрғысынан құқық қорғау жүйесін жаңғыртудың Мемлекеттік бағдарламасы жобасының мазмұны ашып көрсетілді.

Түйінді сөздер: жаңғырту, құқық қорғау жүйесі, жүйелік әдіс, мемлекеттік бағдарлама, қылмыстық іс жүргізу кодексі, қылмыстық кодекс, қылмыстылық, қылмыстық іс, тергеуші, анықтаушы, прокурор, сот.

M. Kogamov: Modernization of the law enforcement system of Kazakhstan: history and contemporaneity, realities and prospects.

In the present article key aspects of upcoming modernization of the law enforcement system of Kazakhstan are considered in light of the experience of the past. Also the past reforms of the law enforcement system are analyzed. From the perspective of general scientific method and practice needs of combating crime the article describes the content of the draft State program of modernization of the law enforcement system.

Key words: modernization, law enforcement system, systematic method, state program, criminal procedure code, criminal code, crime, criminal case, investigator, interrogator, prosecutor, court.