

АКАДЕМИЯ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ
ПРИ ГЕНЕРАЛЬНОЙ ПРОКУРАТУРЕ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН

МЕЖВЕДОМСТВЕННЫЙ
НАУЧНО-ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ ИНСТИТУТ

КОММЕНТАРИЙ



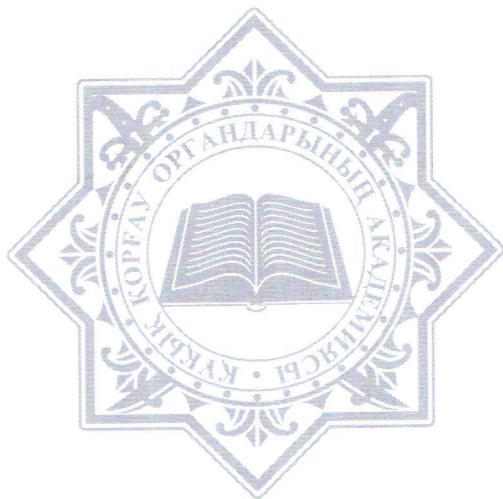
КОММЕНТАРИЙ К ЗАКОНУ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН «О ПРОКУРАТУРЕ»

Косшы, 2020

АКАДЕМИЯ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ
ПРИ ГЕНЕРАЛЬНОЙ ПРОКУРАТУРЕ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН

МЕЖВЕДОМСТВЕННЫЙ
НАУЧНО-ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ ИНСТИТУТ

КОММЕНТАРИЙ



КОММЕНТАРИЙ К ЗАКОНУ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН «О ПРОКУРАТУРЕ»

Косшы, 2020

УДК 342
ББК 67.400
К 63

Под общей редакцией Ректора Академии правоохранительных органов при Генеральной прокуратуре Республики Казахстан, кандидата юридических наук **Мерзалинова Е.С.**

Рецензенты:

Касимов А.А., судья Верховного Суда Республики Казахстан – доктор юридических наук, профессор

Сарпеков Р.К., директор Института законодательства и правовой информации Министерства юстиции Республики Казахстан, кандидат юридических наук

Комментарий к Закону Республики Казахстан «О прокуратуре»: Комментарий / [Коллектив авторов]. Под общей редакцией Мерзалинова Е.С. Академия правоохранительных органов при Генеральной прокуратуре РК. – Косшы, 2020. – 396 стр.

ISBN 978-601-7969-34-9

Настоящий комментарий содержит разъяснение норм Закона Республики Казахстан «О прокуратуре» от 30 июня 2017 года по состоянию на 1 декабря 2019 года. В нем разъясняются основополагающие принципы организации и деятельности органов прокуратуры, назначение, сущность, задачи и основные направления прокурорского надзора.

Издание адресовано научным и практическим работникам, обучающимся высших учебных заведений, а также всем, кто заинтересован в получении необходимых знаний о деятельности органов прокуратуры.

*Рекомендовано к опубликованию Ученым советом
Академии правоохранительных органов
при Генеральной прокуратуре Республики Казахстан.*

ISBN 978-601-7969-34-9

УДК 343
ББК 67.411

Контакты:

Акмолинская область, Целиноградский район,
поселок Косшы, ул. Республики 16,

Академия правоохранительных органов
при Генеральной прокуратуре РК

тел.: +7(71651) 68-169, 68-170

e-mail: apo-kanc@prokuror.kz, www.academy-gp.kz

© Академия правоохранительных органов

© Коллектив авторов



Коллектив авторов

- Алибекова А.М., к.ю.н. – ст.3
Бекишева С.Д., д.ю.н. - ст.12 (в соавторстве)
Жемпиисов Н.Ш., к.ю.н. – ст.4
Журсимбаев С.К., д.ю.н., профессор – ст. 23-34 (в соавторстве)
Жуйриктаев Б.К. – ст.13
Жұмағали А.Ж. – ст.44
Игембаев К.А. – ст.39, 40
Имангалиев А.Б. – ст.12 (в соавторстве)
Иманов И.А., к.ю.н. – ст.8
Исаева С.Н., к.ю.н – ст.35 (в соавторстве)
Кемали Е.С., к.ю.н. – 23-34 (в соавторстве), 41-43, 50, 51
Кемали М.С., к.ю.н. – ст.2, 17
Когамов М.Ч., д.ю.н., профессор – ст.11
Маутова А.Т. – ст.1
Мерзадинов Е.С., к.ю.н. – ст.20, 22, 35
Меркель И.Д. – ст.16
Молдабаев С.С., д.ю.н., профессор – ст.18
Нугманов Р.Р., к.ю.н. – ст.47
Нургазинов Б.К., к.ю.н. – ст.45 (в соавторстве)
Нурпеисов С.А. – ст.7, 9, 10, 21
Олейник В.И. – ст.36-38
Сейсембаева Г.Б. – ст.14
Сыбанкулов Е.М. – ст.5
Сырбу А.В., к.ю.н – ст.46
Ташимбаев Т.Г. – ст.6
Темиралиев Т.С., к.ю.н. – ст.19
Турецкий Н.Н., д.ю.н. – ст.52
Шокатаев С.К., к.ю.н. – ст. 45 (в соавторстве)
Шушикова Г.К. – ст.48,49

СОДЕРЖАНИЕ

СОКРАЩЕНИЯ И ОБОЗНАЧЕНИЯ	7
ПРЕДИСЛОВИЕ	8
Глава 1. ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ	11
Статья 1. Назначение прокуратуры	11
Статья 2. Правовые основы деятельности прокуратуры	19
Статья 3. Принципы организации и деятельности органов прокуратуры	23
Статья 4. Задачи прокуратуры	33
Глава 2. СФЕРЫ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА	39
Статья 5. Основные направления прокурорского надзора	39
Статья 6. Предмет, формы и пределы надзора	54
Статья 7. Порядок проведения проверок	58
Статья 8. Анализ состояния законности	65
Статья 9. Права и обязанности проверяемых субъектов	71
Статья 10. Надзор за соответствием Конституции, законам и актам Президента РК актов и решений Правительства, иных государственных, местных представительных и исполнительных органов, органов местного самоуправления и их должностных лиц, а также иных организаций	76
Статья 11. Надзор за соблюдением законности в досудебном расследовании	79
Статья 12. Надзор за соблюдением законности оперативно-розыскной, контрразведывательной деятельности и негласных следственных действий	99
Статья 13. Надзор за законностью вступивших в законную силу судебных актов по уголовным, гражданским делам и делам об административных правонарушениях	104
Статья 14. Надзор за законностью исполнительного производства	111
Статья 15. Надзор за законностью исполнения наказаний и применения иных мер государственного принуждения	118
Статья 16. Надзор за соблюдением международных договоров	133
Статья 17. Надзор за законностью в сфере государственной правовой статистики и специальных учетов	146
Глава 3. ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВО ИНТЕРЕСОВ ГОСУДАРСТВА В СУДЕ И УГОЛОВНОЕ ПРЕСЛЕДОВАНИЕ	148

Статья 18. Представительство интересов государства в суде	148
Статья 19. Уголовное преследование	156
Глава 4. ИНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПРОКУРАТУРЫ	161
Статья 20. Координация деятельности по обеспечению законности, правопорядка и борьбы с преступностью	161
Статья 21. Рассмотрение обращений	163
Статья 22. Деятельность ведомств, учреждений и организации образования прокуратуры	184
Глава 5. ПРАВОВЫЕ АКТЫ ПРОКУРАТУРЫ	197
Статья 23. Система правовых актов прокуратуры	197
Статья 24. Протест	200
Статья 25. Санкция	205
Статья 26. Указание	210
Статья 27. Представление	213
Статья 28. Постановление	218
Статья 29. Ходатайство	222
Статья 30. Заявление	226
Статья 31. Обращение	229
Статья 32. Разъяснение закона	230
Статья 33. Опубликование актов прокурорского надзора и актов прокурорского реагирования	232
Статья 34. Обжалование действий (бездействия) и актов прокурора	236
Глава 6. СИСТЕМА ОРГАНОВ ПРОКУРАТУРЫ	240
Статья 35. Система органов прокуратуры	240
Статья 36. Генеральный Прокурор и его заместители	252
Статья 37. Полномочия Генерального Прокурора	259
Статья 38. Генеральная прокуратура	293
Статья 39. Областные и приравненные к ним прокуроры и прокуратуры	304
Статья 40. Районные и иные приравненные к ним прокуроры и прокуратуры	306
Статья 41. Подчиненность нижестоящих прокуроров вышестоящим	307
Статья 42. Коллегии в органах прокуратуры	309
Глава 7. СТАТУС, ПОЛНОМОЧИЯ И ГАРАНТИИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПРОКУРОРА	310
Статья 43. Прокурор	310

Статья 44. Полномочия прокурора	315
Статья 45. Правовые гарантии деятельности прокурора	348
Статья 46. Ответственность органов прокуратуры	360
Статья 47. Правовое регулирование труда в органах прокуратуры	378
Статья 48. Служба в органах прокуратуры	388
Статья 49. Служебные удостоверения и печать	391
Статья 50. Финансовое обеспечение органов прокуратуры	392
Статья 51. Материальное и социальное обеспечение сотрудников органов прокуратуры	393
Глава 8. ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ	394
Статья 52. Порядок введения в действие настоящего Закона	394

При отклонении органом или должностным лицом, принявшим и издавшим незаконное решение, нормативный правовой акт, правовой акт индивидуального применения, либо вышестоящим органом или должностным лицом соответствующего протеста, прокурор обращается в суд с заявлением о признании их незаконными в порядке, предусмотренном главами 29 и 30 ГПК.

Обращение прокурора в суд приостанавливает действие опротестованного нормативного правового акта и правового акта индивидуального применения до рассмотрения судом.

Законность вступивших в законную силу судебных актов по уголовным, гражданским делам, а также по делам об административных правонарушениях в кассационном порядке проверяется Генеральной прокуратурой по ходатайствам физических и юридических лиц и представлениям прокуроров областей о принесении протеста или по собственной инициативе.

Прокурор вправе возвратить ходатайство о принесении кассационного протеста по гражданским делам для обращения непосредственно в суд кассационной инстанции, если заявителем это право не реализовано.

Статья 11. Надзор за соблюдением законности в досудебном расследовании

Прокуратура осуществляет надзор за соблюдением законности в ходе досудебного расследования в соответствии с полномочиями, определенными уголовно-процессуальным законодательством.

1. Традиционно наиболее тесно прокурорский надзор осуществляется за уголовным судопроизводством, где по-прежнему имеют место нарушения прав и свобод человека и гражданина, соответственно нет оснований для ослабления функции прокуратуры в этой области.

В качестве исходных положений отметим, что компетенция и полномочия прокуратуры в уголовном процессе продиктованы, главным образом, стремлением законодателя создать надлежащий уровень защиты прав и свобод личности, попавшей в орбиту уголовного процесса.

Именно в области уголовного процесса наиболее тесно и остро соприкасаются интересы общества, государства, с одной стороны, и личности, с другой.

Поэтому в условиях существования разных по ведомственной принадлежности органов досудебного расследования, наделенных к тому же властными уголовно-процессуальными полномочиями, в том числе принудительного характера, п.1 ст.83 Конституции закрепляет за прокуратурой функции осуществления от имени государства в установленных законом пределах и формах высшего надзора за соблюдением законности на территории РК, представления интересов государства в суде и от имени государства осуществления уголовного преследования.

Иначе говоря, речь идет о **конституционно определенных направлениях деятельности прокуратуры** (см. п. 6 описательно-мотивировочной части постановления Конституционного Совета РК от 6 марта 1997 года № 3 «Об официальном толковании пункта 1 статьи 4, пункта 1 статьи 14, подпункта 3 пункта 3 статьи 77, пункта 1 статьи 79 и пункта 1 статьи 83 Конституции РК»).

Это предполагает, что объем компетенции и полномочий уполномоченного прокурора в области уголовного процесса объективно будут выше, нежели задачи и функции дознавателя, следователя, начальника органа дознания, начальника следственного отдела при производстве по уголовным делам.

На активную роль прокуроров в уголовном судопроизводстве, соблюдении правовых норм и основных прав человека при осуществлении контроля за расследованием преступлений, принятии уголовных дел к производству только при наличии достаточного количества доказательств (надежных, допустимых), осуществлении уголовного преследования тщательно и справедливо в рамках имеющихся доказательств акцентируют внимание и «Нормы профессиональной ответственности и Декларация основных прав и обязанностей прокуроров», утвержденные МАП в г. Амстердаме 23 апреля 1999 года.

2. Концентрированно правовой статус прокуратуры в досудебном уголовном процессе (предмет и направления прокурорской деятельности) сформулирован в ст. 11 Закона, которая органически связана с большой группой норм Общей и Особенной частей УПК, регламентирующих это направление прокурорского надзора.

В этой связи, системообразующей статьей Общей части УПК, прежде всего, является ст. 58 УПК, которая регулирует общую процессуальную правосубъектность прокурора в сфере уголовного процесса. Глава 8 УПК начинается со ст. 58 УПК далеко не случайно.

Дело в том, что с прокурором УПК отождествляет такие выражения, как «уголовное преследование (обвинение)», «органы и должностные лица уголовного преследования», «орган, ведущий уголовный процесс», «государственное обвинение», «протест», «руководитель органа прокуратуры», «процессуальный прокурор», «процессуальное соглашение», «санкция, стороны» (см. пп. 22, 23, 26, 28, 30, 34 35, 37, 39, 45 ст. 7 УПК).

Это вызвано той большой ролью и назначением, которые выполняет сегодня прокурор в области уголовного процесса.

3. Надо полагать, объемный характер функции прокуратуры, которая возложена на нее Конституцией, ее централизованный принцип организации и деятельности получили законодательное отражение и в довольно широко толкуемом термине «прокурор» в смысле ч. 2 ст. 58 УПК. Как покажет последующий анализ многих норм УПК, прокуроры, перечисленные в ч. 1 ст. 58 УПК, самым активным образом принимают участие при производстве по уголовному делу, начиная с такой фигуры данной системы, как прокурор, процессуальный прокурор, и заканчивая руководителем соответствующего органа прокуратуры.

4. Из общего анализа норм ст. 58 УПК и всей системы норм о полномочиях прокурора в уголовном процессе следует, что фактически прокурор, как и следственный судья – арбитр досудебного расследования, руководитель уголовного преследования по уголовным делам.

При всем этом его участие в расследовании уголовного дела, а равно поддержание им обвинения в суде не являются

препятствием для дальнейшего его участия в деле в соответствующих судебных стадиях. Отвод прокурора может иметь место только по основаниям, предусмотренным УПК (ст.ст. 87–88 УПК).

Достаточно объемными полномочиями прокурор обладает в судебных стадиях, где также проявляется его правозащитная функция. Представляется, что в этом проявляется забота законодателя, чтобы прокуроры эффективно осуществляли государственное обвинение по всем уголовным делам и все уголовные дела, невзирая на субъектов уголовного правонарушения, своевременно, при наличии оснований, доходили до суда. Процессуальная независимость прокуроров в уголовном процессе защищается правовыми принципами организации и деятельности органов прокуратуры (ст. 3 Закона от 30 июня 2017 года «О прокуратуре»).

Генеральный Прокурор РК, по существу, – единственное должностное лицо в стадии досудебного расследования, которое обладает конституционной неприкосновенностью от уголовного преследования в уголовном процессе (п. 3 ст. 83 Конституции). Персональными правами наделен Генеральный Прокурор и в судебных стадиях (ст.ст. 484, 486 УПК).

5. Основные процессуальные формы участия прокурора в ходе досудебного расследования наиболее полно регламентированы нормами Особенной части УПК.

При этом участие прокурора в ходе досудебного расследования является одним из принципиальных общих условий (правил) данной стадии уголовного процесса (ст.ст. 193–196 УПК). Кроме того, полномочия прокурора по надзору за законностью досудебного расследования (дознания и следствия) наряду с нормами УПК рассматриваются в Законе «О прокуратуре» (ст. 11) и соответствующих приказах Генерального Прокурора, которые корреспондируют с нормами УПК в данной части.

В число универсальных и неотъемлемых процессуальных прав прокурора входит: изъятие дела у органа, осуществляющего досудебное расследование, и передача другому органу досудебного расследования; в исключительных случаях в целях обеспечения объективности

и достаточности расследования по письменному ходатайству органа уголовного преследования либо по собственной инициативе передача дела от одного органа другому либо принятие в свое производство и его расследование независимо от установленной УПК подследственности (ч. 3 ст. 58, ч. 1 ст. 60, п. 12 ч. 1 ст. 193 УПК).

Право прокурора при наличии оснований и в интересах законности определять поделедственность уголовного дела либо осуществлять расследование уголовного дела лично и использовать для этого полномочия следователя исключает любой параллелизм и споры между органами уголовного преследования в вопросах подследственности уголовных дел (ч. 3 ст. 58, ч. 8 ст. 187 УПК).

6. В Инструкции по организации надзора за законностью уголовного преследования указано, что осуществление надзора за законностью следствия и дознания предполагает обеспечение законности процессуальных решений и действий должностных лиц, осуществляющих уголовное преследование, на всех стадиях досудебного производства – с момента информирования органа о совершенном либо готовящемся преступлении до направления уголовного дела в суд.

В частности, в целях эффективного осуществления надзора организуется дежурство сотрудников прокуратуры в органах уголовного преследования (п.п. 43–48 названного приказа).

Кроме того, данным приказом подтверждена политика ведения по всем уголовным делам надзорных производств. В них в обязательном порядке содержатся копии процессуальных документов, направляемых органами следствия и дознания в соответствии с УПК в течение двадцати четырех часов с момента их вынесения прокурору, копии актов прокурорского надзора и решений, принимаемых в ходе надзора, а также переписка по обращениям, связанными с расследуемым уголовным делом. Ответственность за полноту ведения надзорных производств несет прокурор, осуществляющий надзор за законностью расследования уголовного дела (п.9).

7. Весьма актуальным является право прокурора на предъявление гражданского иска по уголовному делу по основаниям, предусмотренным в норме ч. 2 ст. 58 УПК. Такое право он может реализовать лично на протяжении всего досудебного расследования либо через следователя или дознавателя и до начала судебного следствия по уголовному делу с его участием в качестве государственного обвинителя (ч. 1 ст. 167 УПК).

О предъявлении гражданского иска прокурором уведомляются также лица, в интересах которых предъявлен иск. Прокурор, предъявивший гражданский иск в защиту интересов потерпевшего, признанию гражданским истцом не подлежит, поскольку его самостоятельное процессуальное положение определено ч. 2 ст. 58 УПК. В этом случае истцом признается лицо, в интересах которого подан иск. Отказ прокурора от гражданского иска не лишает гражданского истца, в интересах которого был предъявлен иск, или его представителей права самостоятельно поддерживать иск в суде (п.п. 5, 12 НПВС от 20 июня 2005 года № 1 «О рассмотрении гражданского иска в уголовном процессе»).

Отдельного внимания требует вопрос о праве прокурора предъявить подозреваемому, обвиняемому, подсудимому или лицу, которое несет имущественную ответственность за их действия, иск в защиту интересов государства. То есть фактически здесь речь идет о признании РК потерпевшим и гражданским истцом в уголовном деле.

Сразу оговоримся: в УПК этот вопрос прямо не урегулирован. Поэтому, в случае нанесения государству имущественного вреда уголовным правонарушением, его интересы в суде могут представлять путем подачи исков как прокуроры, так и соответствующие государственные органы в рамках их компетенции, установленной законодательными актами РК, положениями или иными актами, определяющими статус этих органов.

В случаях и в порядке, предусмотренных законодательством РК, по специальному поручению РК от ее имени в суде могут выступать иные государственные органы, юридические лица и граждане. При этом к государству (и административно-территориальным единицам) применяются

нормы, определяющие участие юридических лиц в отношениях, регулируемых гражданским законодательством, если иное не вытекает из законодательных актов (ст.ст. 111, 114 ГК, ч. 4 ст. 47, ст.ст. 54–55, 215, 302–304 ГПК).

8. В силу различной ведомственной подчиненности органов, ведущих дознание и предварительное следствие, вполне закономерным выглядит право Генерального Прокурора на издание нормативных правовых актов в виде приказов и указаний по вопросам применения норм УПК в ходе досудебного производства по уголовным делам. Их необходимо рассматривать в качестве источников действующего уголовно-процессуального права. Они издаются на основе и во исполнение норм УПК и содержат юридические нормы. При комментировании норм ст. 11 Закона «О прокуратуре» будут обозначаться соответствующие приказы и указания Генерального Прокурора, которыми следует руководствоваться в ходе прокурорского надзора и досудебного расследования. Тексты данных официальных документов размещены в ИПС «Эділет» МЮ РК.

Кроме того, ничем иным, как соображениями поддержания законности в сфере ведомственного правотворчества вызвана необходимость обязательного согласования органами досудебного расследования с Генеральным Прокурором принимаемых ими в пределах компетенции нормативных правовых актов (ч. 6 ст. 58 УПК). Тексты данных официальных документов также размещены в ИПС «Эділет» МЮ РК.

9. Наиболее полно и обобщенно полномочия прокурора по осуществлению надзора за досудебным расследованием закрепляет ст. 193 УПК. В результате ее анализа следует, что нормы данной статьи в отличие от норм ст. 58 УПК излагают конкретные полномочия прокурора по надзору за законностью досудебного расследования в целом, руководителя органа прокуратуры и процессуального прокурора в частности.

Нетрудно заметить, что эти полномочия намного шире, чем полномочия начальника органа дознания, дознавателя, начальника следственного отдела, следователя по уголовному делу. Это объективно, так как уголовное преследование, как

мы уже отметили, является конституционной функцией прокурора, реализуемой через досудебное расследование уголовного дела и поддержание государственного обвинения в суде.

Прокурор остается арбитром досудебного уголовного процесса, а также руководителем досудебного расследования уголовных дел. Он независим как от тех должностных лиц, которые осуществляют непосредственно уголовное преследование, так и от тех лиц, кто вершит правосудие по уголовным делам. В этом заключается его главная миссия в уголовном судопроизводстве – реализация требований принципа законности во всех стадиях уголовного процесса.

10. Уголовно-процессуальная деятельность, таким образом, единственная сфера жизнедеятельности общества и государства, в которой наиболее зримо ощущается непрерывное присутствие прокурора, что вполне объяснимо. Повторимся, в этой сфере наиболее тесно соприкасаются интересы личности и государства и допустимы законодательные ограничения прав и свобод человека и гражданина. Поэтому в условиях функционирования различных органов досудебного расследования и судов прокуратура была и остается единственным юридическим средством оперативного восстановления нарушенных прав личности в области уголовного процесса.

11. Особое процессуальное положение прокурора по отношению к органам досудебного расследования уголовных дел обязывает их направлять все уголовные дела в суды только через прокуроров. Именно на прокуроров возлагается функция предания подозреваемого суду. Соответственно, независимость прокуроров от органов уголовного преследования продолжается в судебных стадиях, когда они единолично, без участия дознавателей и следователей, осуществляют функции обвинения и надзора в судебных стадиях. Такое правовое положение прокуроров позволяет им при неподтверждении обвинения в судебном заседании полностью отказаться от его поддержания, что, как правило, влечет прекращение производства по делу судом (ч.ч. 6, 7 ст. 337 УПК).

12. Таким образом, общие полномочия прокурора в ходе досудебного расследования регулирует ч. 1 ст. 193 УПК. Их более 20. Ключевым актом в этой области прокурорской деятельности является **Инструкция по организации надзора за законностью уголовного преследования**, содержащая также в качестве приложений Схему рассмотрения, подписания и утверждения процессуальных документов; а также образцы постановлений, связанные с процессуальным прокурором (об определении по уголовному делу, в том числе группы, а также замены).

Рассмотрим данные полномочия прокурора.

Правила п. 1 ч. 1 ст. 193 УПК реализуются прокурором, когда заявления или сообщения об уголовных правонарушениях поступают непосредственно в органы прокуратуры (ст. 179 УПК). Кроме того, при наличии повода к осуществлению досудебного расследования прокурор вправе принять постановлением уголовное дело в производство. Согласно ч. 1 ст. 60 УПК, в перечень следователей, уполномоченных осуществлять досудебное расследование, входит также прокурор.

Правила п. 2 ч. 1 ст. 193 УПК обязывают руководителя органа уголовного преследования направлять заявления, сообщения с имеющимися материалами по подследственности через прокурора. При поступлении заявлений, сообщений об уголовных правонарушениях, по которым требуется проведение неотложных следственных действий, собранные материалы передаются прокурору для передачи по подследственности в течение пяти суток с момента регистрации заявления, сообщения (ст. 186 УПК).

Правила п. 3 ч. 1 ст. 193 УПК призваны обеспечить законность приема и регистрации в органах уголовного преследования не только заявлений и сообщений об уголовных правонарушениях, но и иных заявлений и сообщений, не содержащих признаков уголовно наказуемых деяний.

ЕРДР является источником сосредоточения всех заявлений и сообщений об уголовных правонарушениях, его ведение должно отличаться законностью и обоснованностью, от чего зависит в целом мотивированность досудебного

расследования, а также принятия процессуальных решений и производства процессуальных действий по делу.

К примеру, согласно ч. 1 ст. 234 УПК, санкция прокурора на проведение негласных следственных действий по постановлению органа досудебного расследования дается только по зарегистрированным сообщениям и заявлениям о преступлениях.

Необходимо отметить, что ЕРДР, также является началом и основой формирования материалов электронного уголовного дела по отдельным категориям уголовных правонарушений.

Правила п. 4 ч. 1 ст. 193 УПК характеризуют право прокурора быть участником любого следственного действия, которое он доводит до сведения органа уголовного преследования и активно его реализует. Об участии прокурора, заданных им вопросах, сделанных замечаниях указывается в протоколе соответствующего следственного действия (ч.ч. 3, 6, 7 ст. 199 УПК).

Правила п. 5 ч. 1 ст. 193 УПК являются выражением деятельности прокурора по руководству расследованием уголовного дела. Письменные указания прокурора могут исходить в адрес начальника следственного отдела, следователя, начальника органа дознания, дознавателя (п. 2 ч. 2 ст. 59, ч. 8 ст. 60, п. 2 ч. 3 ст. 62, ч. 5 ст. 63 УПК) и касаться не только производства тех или иных следственных действий, но и основных вопросов расследуемого уголовного дела (о квалификации деяния, о прекращении уголовного дела, об избрании меры пресечения и т.д.).

Правила п. 6 ч. 1 ст. 193 УПК затрагивают широкий круг процессуальных решений и действий органа уголовного преследования в ходе досудебного расследования.

В круг процессуальных решений, действий органа уголовного преследования, требующих согласования либо утверждения прокурором или иного участия его в деле, в частности, входят: утверждение постановления о прекращении уголовного дела по нереабилитирующим основаниям, предусмотренным п.п. 3–4, 9–12 ч. 1 ст. 35, ч. 1 ст. 36 УПК; согласование избрания меры пресечения в виде содержания под стражей, домашнего ареста, продление их сроков (ст.ст.

146–147, 151 УПК); согласование отмены или изменения меры пресечения, примененной по согласованию с прокурором либо избранной по его письменному указанию (ч. 3 ст. 153 УПК); согласование продления сроков досудебного расследования (ч.ч. 4–6 ст. 192 УПК); утверждение обвинительного акта (п. 1 ч. 1 ст. 302 УПК); организация проверки или расследования заявления, обращения с целью возбуждения ходатайства о производстве по вновь открывшимся обстоятельствам (ст.ст. 502–503 УПК); направление дела о деянии невменяемого в суд (п. 1 ч. 5 ст. 518 УПК); согласие, в пределах компетенции, на осуществление досудебного расследования или производство следственных действий с участием депутата Парламента, Председателя, членов Конституционного Совета, судьи, Генерального Прокурора, внесение представлений на лишение их неприкосновенности в уголовном процессе (ст.ст. 547–551 УПК); присутствие при обыске, выемке, а также осмотре и выемке документов в помещениях дипломатических и консульских представительств (ст. 556 УПК); выполнение функций центрального органа при осуществлении правовой помощи по уголовным делам в соответствии с международными договорами, ратифицированными РК (ч. 1 ст. 559 УПК); инициирование, подписание процессуального соглашения в форме сделки о признании вины (ч. 2 ст. 616 УПК); подписание и утверждение процессуального соглашения о сотрудничестве (ч. 2 ст. 618, ч. 6 ст. 619, ст. 620 УПК); утверждение постановления о применении приказного производства по делам о преступлениях небольшой тяжести (п. 1 ч. 4 ст. 629-3 УПК).

Правила п. 7 ч. 1 ст. 193 УПК регулируются нормами Главы 30 УПК «Негласные следственные действия». В связи с тем, что прокурор во взаимодействии со следственным судьей ведет активный надзор за производством негласных следственных действий, предусмотренных пп. 1–6 ст. 231 УПК (ч. 3 ст. 232 УПК), он вправе давать письменные указания о приобщении к материалам дела их результатов.

Кроме того, данное право прокурор может применить по результатам ознакомления лица, в отношении которого проводились негласные следственные действия, по его ходатайству, с не приобщенными к расследованию

сведениями в пределах, исключаящих разглашение государственных секретов и иной охраняемой законом тайны. Ходатайство рассматривается следователем, дознавателем, прокурором, а при поступлении ходатайства в период рассмотрения дела судом – судьей. После ознакомления с неприобщенными материалами лицо может ходатайствовать об их включении в материалы уголовного дела (ст. 240 УПК).

Правила п. 8 ч. 1 ст. 193 УПК закрепляют исключительное полномочие Генерального Прокурора на внесение представления для получения согласия на задержание, содержание под стражей, домашний арест, привод, привлечение к уголовной ответственности депутата Парламента (в Сенат или Мажилис, ч. 4 ст. 547 УПК); кандидата в Президенты РК, кандидата в депутаты Парламента РК (в Центральную избирательную комиссию, ч. 2 ст. 548 УПК); Председателя или члена Конституционного Совета (в Парламент, ч. 4 ст. 549 УПК); судьи (Президенту РК или в Сенат, пп. 3 п. 1 ст. 55 Конституции, ч. 4 ст. 550 УПК).

Правила п. 9 ч. 1 ст. 193 УПК устанавливают основные методы осуществления прокурором высшего надзора в сфере досудебного расследования, а именно проведение проверки и (или) анализа состояния законности (ст.ст. 7–8 Закона «О прокуратуре», Правила проведения органами прокуратуры анализа состояния законности и осуществления оценки актов и решений Правительства, иных государственных, местных представительных и исполнительных органов, органов местного самоуправления и их должностных лиц, а также иных организаций: приказ Генерального Прокурора РК от 02.05.2018 года №60 «О некоторых вопросах организации прокурорского надзора»).

По итогам проверки, в зависимости от существенности нарушений уголовно-процессуального закона, могут наступить правовые последствия в виде внесения прокурором в адрес органов уголовного преследования актов прокурорского надзора, в том числе с одновременным использованием иных полномочий прокурора в уголовном процессе (ст.ст. 27–28 Закона «О прокуратуре», ч. 1 ст. 193 УПК).

Правила п. 10 ч. 1 ст. 193 УПК реализуются прокурором при изучении материалов уголовного дела, истребованного по личной инициативе, по жалобам или ходатайствам участников уголовного процесса. Круг лиц, на решения которых (постановления, указания) распространяется право прокурора, довольно широк. Он включает также незаконные постановления и указания нижестоящего, в том числе процессуального прокурора. *

В целом данная норма регулирует три метода прокурора по отмене незаконных постановлений следователя, дознавателя, органа дознания, а также постановлений и указаний начальников следственного отдела и органа дознания, нижестоящего прокурора.

В первом случае, если это не связано с получением санкций у следственного судьи на производство определенных процессуальных и следственных действий, прокурор непосредственно принимает решения по отмене таких незаконных решений.

Во втором случае, если это связано с получением следователем санкций у следственного судьи на производство определенных процессуальных действий, предварительно требующих согласования с прокурором (заключение под стражу, домашний арест), прокурор также вправе непосредственно принять решение об отмене таких незаконных постановлений о возбуждении соответствующих ходатайств, то есть исключить их дальнейшее движение к следственному судье.

В третьем случае, если данные постановления (ходатайства), согласно УПК, направляются, минуя прокурора, к следственному судье, о чем он ставится в известность путем получения одновременно копии соответствующего ходатайства следователя, то согласно п. 16 Инструкции по организации надзора за законностью уголовного преследования, прокурор в случае несогласия с его решением должен действовать следующим образом.

При получении (в том числе в электронном формате) копии постановления органов досудебного расследования о возбуждении ходатайства о санкционировании следственных действий организуется незамедлительная проверка его

законности. Если у прокурора имеются сомнения в законности постановления о возбуждении ходатайства о санкционировании следственных действий, то согласно ч. 2 ст. 56 УПК следственному судье направляется ходатайство о проведении судебного заседания с участием соответствующих лиц и прокурора.

По незаконным постановлениям о возбуждении ходатайства о санкционировании следственного действия принимаются меры к их отмене. Копия постановления об отмене направляется органу досудебного расследования и следственному судье либо представляется в судебном заседании, назначенным в соответствии с абзацем вторым ч. 2 ст. 56 УПК. При несогласии с санкционированием либо отказом в санкционировании следственного действия на постановление следственного судьи приносится ходатайство прокурора о его пересмотре в апелляционном порядке.

Правила п. 11 ч. 1 ст. 193 УПК реализуются прокурором при изучении поступившего к нему уголовного дела с постановлением о прекращении уголовного дела для утверждения, обвинительным актом, постановлением о направлении дела в суд для рассмотрения вопроса о применении принудительных мер медицинского характера, постановлением о применении приказного производства по делам о преступлениях небольшой тяжести. При несогласии с ними прокурор вправе возвратить дело на дополнительное расследование или прекратить в полном объеме или в части, либо прекратить по иным основаниям (пп. 2–3 ст. 290, п.п. 3–4 ч. 1 ст. 302, п.п. 2–3 ч. 5 ст. 518, ч. 4 ст. 629-3 УПК).

Правила п. 12 ч. 1 ст. 193 УПК регламентируют возможные перемещения уголовных дел между органами уголовного преследования по инициативе прокурора либо ходатайствам участников процесса в его адрес, вплоть до принятия дела в производство органами прокуратуры, независимо от подследственности. Это право прокурора и его процессуальная реакция на регулирование объемов работы по уголовным делам среди аппаратов расследования уголовных дел, а также на любые незаконные отклонения от хода досудебного расследования, требующие немедленного

вмешательства в интересах законности и защиты прав личности.

К примеру, передача дела от одного органа уголовного преследования в другой может иметь место, когда заходит речь об объединении в одном деле уголовных дел разной подследственности (ч. 8 ст. 187 УПК). Обеспечение объективности может быть вызвано получением жалоб на факты пыток и иных незаконных методов ведения расследования, что предполагает немедленную передачу дела в другой орган уголовного преследования либо принятие дела прокурором в свое производство.

Обеспечение достаточности расследования характеризует случаи, требующие передачи дела в другой орган досудебного расследования, как обладающий опытом квалифицированных расследований, например, от органа дознания в орган предварительного следствия и т.д.

В исключительных случаях инициатива передачи уголовного дела прокурору для ведения им досудебного расследования может исходить от Генерального Прокурора.

Частным случаем проявления правил, указанных в п. 12 ч. 1 ст. 193 УПК, является право прокурора на осуществление досудебного расследования по делам о пытках, на что обращает внимание п. 12-1 ч. 1 ст. 193 УПК. Данный подход законодателя отвечает потребностям практики противодействия фактам пыток в сфере уголовного процесса, обеспечивает объективность, независимость и результативность подобных расследований.

Правила п. 13 ч. 1 ст. 193 УПК касаются процессуальной формы продления соответствующими прокурорами сроков расследования и установления по жалобам, ходатайствам участников процесса или собственной инициативе конкретно-определенного срока расследования дела (ч.ч. 4, 7–8 ст. 192 УПК).

Правила п. 14 ч. 1 ст. 192 УПК имеют в виду случаи обязательного участия прокурора в судебных заседаниях, проводимых следственным судьей при рассмотрении вопросов, указанных в п.п. 1, 2, 5, 6–8 ч. 1, п.п. 1, 2, 6 ч. 2 ст. 55, ч.ч. 2–6 ст. 56 УПК).

Правила п. 15 ч. 1 ст. 193 УПК основаны на нормах ст.ст. 149–150 УПК и распространяются на проверки прокурорами следственных изоляторов, изоляторов временного содержания и иных мест содержания задержанных или заключенных под стражу лиц (ст. 49 Закона от 30 марта 1999 года «О порядке и условиях содержания лиц в специальных учреждениях, специальных помещениях, обеспечивающих временную изоляцию от общества»).

Правила п. 16 ч. 1 ст. 193 УПК являются логическим завершением прокурорского надзора за ходом досудебного расследования уголовного дела в форме следствия, дознания, приказного производства и определяют фигуру обвиняемого по делу, который должен предстать перед судом.

Правила п. 17 ч. 1 ст. 193 УПК характеризуют одну из форм завершения производства по делу, а именно прекращение уголовного дела, которое допускается с утверждением прокурором постановления органа досудебного расследования (п. 1 ст. 290 УПК).

Правила п. 18 ч. 1 ст. 193 УПК имеют в виду деятельность прокурора в стадии возобновления дел по вновь открывшимся обстоятельствам. Если в заявлении (ходатайстве) или сообщении заявителя указываются иные обстоятельства, требующие проверки и расследования, суд направляет их прокурору для организации проверки или расследования. По их результатам прокурор направляет суду проверочные материалы и свое заключение о наличии или отсутствии оснований для пересмотра судебных актов (ч. 3 ст. 504 УПК).

Правила п. 19 ч. 1 ст. 193 УПК регламентируют исключительное право прокурора соответствующего уровня на заключение процессуального соглашения в форме сделки о признании вины либо заключение и утверждение процессуального соглашения о сотрудничестве (ст.ст. 612–621 УПК).

Правила п. 20 ч. 1 ст. 193 УПК затрагивают иные полномочия прокурора в ходе досудебного расследования, например, прокурор вправе:

– предъявить подозреваемому, обвиняемому или лицу, которое несет имущественную ответственность за их

действия, иск в защиту интересов потерпевшего, неспособного самостоятельно воспользоваться правом на предъявление и отстаивание иска в силу своего беспомощного состояния, зависимости от подозреваемого, обвиняемого, подсудимого или по иным причинам, а также государства (ч. 2 ст. 58 УПК);

– образовать следственную, следственно-оперативную группы (ст. 194 УПК);

– внести представление об устранении обстоятельств, способствующих совершению уголовного правонарушения (ст. 200 УПК);

– вынести постановление о квалификации деяния подозреваемого и объявить его подозреваемому (ст.ст. 203–204 УПК) и т.д.

13. Часть 2 ст. 193 УПК в отличие от ч. 1 ст. 193 УПК регулирует исключительные полномочия руководителей органов прокуратуры, перечень которых приведен в ч. 1 ст. 58 УПК: Генеральный Прокурор, его заместители, прокуроры областей, прокуроры городов республиканского значения и столицы Республики, их заместители, межрайонные, районные, городские и приравненные к ним военные и другие специализированные прокуроры (ст.ст. 36–40 Закона «О прокуратуре»).

В этой части также оговариваются отдельные полномочия руководителя прокуратуры, которые вправе их применять при ведении надзора за законностью в досудебной стадии уголовного процесса: начальники департаментов (управлений) Генеральной прокуратуры РК, прокуратур областей и приравненных к ним прокуратур. Это полномочия, указанные в п.п. 2, 3, 6, 7, 8 ч. 2 ст. 193 УПК.

Исключительный характер полномочий данных прокуроров означает, что их полномочия не могут быть переданы другим прокурорам, не относящимся к числу руководителей единой системы органов прокуратуры.

Рассмотрим их.

Правило п. 1 ч. 2 ст. 193 УПК – учитывая специфику процессуальных соглашений о сотрудничестве и стремление обеспечить законность в этих делах, именно руководитель органа прокуратуры вправе заключить процессуальное соглашение о сотрудничестве. Тем более это очевидно,

поскольку такие соглашения могут исходить от подсудимых и осужденных лиц.

Правила п. 2 ч. 2 ст. 193 УПК детализируют до уровня руководителя органа прокуратуры общее полномочие прокурора при осуществлении надзора за законностью досудебного расследования и уголовного преследования, получившее отражение в п. 10 ч. 1 ст. 193 УПК.

Правила п. 3 ч. 2 ст. 193 УПК – также детализация до уровня руководителя органа прокуратуры общего полномочия прокурора, указанного в п. 12 ч. 1 ст. 193 УПК.

Правила п. 4 ч. 2 ст. 193 УПК детализируют функцию руководителя органа прокуратуры, закрепленную в п. 8 ч. 1 ст. 193 УПК.

Правила п. 5 ч. 2 ст. 193 УПК соответствуют полномочиям руководителей органов прокуратуры, имеющих право на продление сроков расследования уголовных дел (ч.ч. 4–5 ст. 192 УПК).

Правила п. 6 ч. 2 ст. 193 УПК касательно рассмотрения прокурором жалоб участников уголовного процесса регулируются ст.ст. 104–105 УПК.

Правила п. 7 ч. 2 ст. 193 УПК позволяют прокурору при выявлении нарушений законности по результатам рассмотрения жалоб участников уголовного процесса принять решение об отстранении следователя, дознавателя от производства по делу. Такое решение прокурор вправе принять при возвращении уголовного дела на дополнительное расследование либо по итогам изучения истребованного им дела в порядке надзора.

Правила п. 8 ч. 2 ст. 193 УПК конкретизируют право руководителя органа прокуратуры вернуть уголовное дело на дополнительное расследование как по собственной инициативе, так и в форме утверждения постановления процессуального прокурора по этому вопросу.

14. Особенность части 3 ст. 192 УПК заключается в том, что она вводит в уголовный процесс процессуального прокурора, который используя свои общие полномочия в ходе досудебного расследования и опираясь на возможности специальных полномочий руководителя органа прокуратуры, осуществляет надзор по уголовному делу с момента начала

досудебного расследования и до участия в суде первой и апелляционной инстанций в качестве государственного обвинителя.

Введение фигуры процессуального прокурора своевременно и не должно порождать проблем практического характера: недопустимость подмены им начальников следственных отделов, начальников органов дознания, а также исключение дублирования их работы и мелочной опеки над следователями и дознавателями.

По смыслу ч. 3 ст. 193 УПК участие процессуального прокурора обязательно не по всем уголовным делам. И это вполне объективно, поскольку на практике процессуальный прокурор, отвлекается на другие направления работы. Изучение данного вопроса показывает, что процессуальных прокуроров в целом недостаточно, руководители прокуратуры не должны поручать им иные функции в период, когда они введены в уголовное дело в данном статусе.

Процессуальный прокурор по конкретному делу определяется руководителем органа прокуратуры и в интересах надзора за делом он, как правило, несменяем.

Вместе с тем назначенный по делу процессуальный прокурор при наличии оснований может быть заменен по постановлению руководителя органа прокуратуры на другого процессуального прокурора. В этом заключается централизованный характер организации и деятельности органов прокуратуры и различные формы подчиненности нижестоящих прокуроров вышестоящим (п. 1 ст. 3, ст. 41 Закона «О прокуратуре»).

15. В целом разграничение полномочий прокуроров всех уровней, в том числе руководителей органов прокуратуры, процессуальных прокуроров определяется Генеральным Прокурором, с учетом норм и положений ст.ст. 58, 193 УПК.

В частности, в прокурорской практике при применении норм ч. 3 ст. 193 УПК процессуальный прокурор вводится в уголовное дело на основании постановления руководителя органа прокуратуры «Об определении процессуального прокурора», которое приобщается к материалам уголовного дела и размещается в надзорном производстве по этому делу.

Процессуальный прокурор может быть определен по уголовному делу на любом этапе его движения в досудебных или судебных стадиях уголовного процесса либо его функции вправе выполнять руководитель органа прокуратуры.

Руководитель органа прокуратуры вправе определить по уголовному делу группу процессуальных прокуроров. Такое решение может быть вызвано особой сложностью уголовного дела, большим объемом процессуальной работы по нему, межрегиональным характером преступной деятельности и т.д. Реализация полномочий процессуальным прокурором осуществляется самостоятельно, за исключением случаев, предусмотренных ч. 2 ст. 193 УПК (полномочия руководителя органа прокуратуры) и т.д. (см. п.п. 49–53 Инструкции по организации надзора за законностью уголовного преследования»).

16. Приказом Генерального прокурора от 27 февраля 2018 года № 30 также утвержден перечень случаев, являющихся основанием для замены процессуального прокурора по уголовному делу. Согласно приказу, процессуальный прокурор может быть заменен по мотивированному постановлению руководителя прокуратуры в случаях его: перевода на другую должность; временной нетрудоспособности; болезни; трудового отпуска; учебного отпуска; командирования; увольнения; временного отстранения от исполнения должностных обязанностей; задержания в связи с подозрением в совершении уголовного правонарушения и применения меры пресечения; в иных случаях, не позволяющих процессуальному прокурору осуществлять дальнейшее процессуальное руководство, в том числе предусмотренных ст. 87 УПК РК, а также в связи с изменением поднадзорности уголовного дела.

17. Ч. 4 ст. 193 УПК, допуская право обжалования письменных указаний прокурора по делу вышестоящему прокурору, однозначно исключает любое приостановление их исполнения дознавателем, следователем, их руководителями, включая указания по основным вопросам расследуемого уголовного дела: о квалификации деяния подозреваемого и объеме подозрения, направлении дела с обвинительным актом

прокурору или прекращении уголовного дела (ч. 4 ст. 59, ч. 6 ст. 62, ч. 6 ст. 63 УПК).

Статья 12. Надзор за соблюдением законности оперативно-розыскной, контрразведывательной деятельности и негласных следственных действий

1. Надзор за соблюдением законности оперативно-розыскной деятельности и негласных следственных действий осуществляется в порядке, предусмотренном уголовно-процессуальным законодательством, настоящим Законом, Законом РК «Об оперативно-розыскной деятельности», актами Генерального Прокурора и согласованными с ним нормативными правовыми актами правоохранительных и специальных государственных органов.

Надзор за соблюдением законности контрразведывательной деятельности осуществляется в порядке, предусмотренном Законом РК «О контрразведывательной деятельности», совместными нормативными правовыми актами Генерального Прокурора и органов, осуществляющих контрразведывательную деятельность.

2. При осуществлении надзора прокурор:

1) в случаях, установленных законодательством, санкционирует проведение оперативно-розыскных, контрразведывательных мероприятий, проверяет законность их проведения, а также законность проведения негласных следственных действий;

2) инициирует проведение оперативно-розыскных мероприятий;

3) прекращает оперативно-розыскные мероприятия при выявлении нарушений законности, прав и свобод человека и гражданина;

4) выполняет иные полномочия, предусмотренные законом.

Поскольку оперативно-розыскная деятельность сопряжена с гласным и негласным вмешательством в охраняемые Конституцией права человека и гражданина объектом надзорной деятельности органов прокуратуры