

МРНТИ 27.31.17

СОБЛЮДЕНИЕ КОНСТИТУЦИОННЫХ ПРАВ ГРАЖДАН В УСЛОВИЯХ ТРЕХЗВЕННОЙ МОДЕЛИ УГОЛОВНОГО ПРОЦЕССА

К.К. РАХМЕТОВ^[0000-0003-2550-1082]

Академия правоохранительных органов при Генеральной прокуратуре Республики
Казахстан, Косшы, Акмолинская область, Республика Казахстан
e-mail: 7132103@prokuror.kz

Аннотация. Данная статья раскрывает порядок соблюдения конституционных прав и свобод граждан в условиях внедрения новой трехзвенной модели уголовного процесса и прокурорского надзора за соблюдением конституционных прав и свобод граждан, основанной на опыте стран Организации экономического сотрудничества и развития.

Кратко изложены основные и концептуальные моменты предлагаемые в новом законопроекте «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам внедрения трехзвенной модели с разграничением полномочий и зон ответственности между правоохранительными органами, прокуратурой и судом».

Раскрыты три основных подхода, на основе которых действует классическая модель уголовного процесса, присущая странам Организации экономического сотрудничества и развития, ее основные задачи. При данной модели уголовного процесса полномочия всех трех органов и ее пределы четко разграничены между собой.

Описаны результаты цифровизации уголовного процесса в Республике Казахстан, а также наработанный опыт на основе пилотных апробаций в различных регионах страны.

В статье указано о том, из каких этапов состоит внедрение новой модели уголовного процесса и в какой срок ожидается их исполнение. В качестве примера приведены статистические данные по Актыбинской области Республики Казахстан.

Ключевые слова: Трехзвенная модель, прокуратура, полиция, суд, цифровизация, уголовный процесс.

Прокуратура является высшим надзорным органом за соблюдением законности на поднадзорной территории, которая представляет интересы государства в суде и осуществляет уголовное преследование от имени государства [1].

Защита и соблюдение конституционных прав и свобод граждан, интересов общества и государства в целом придает органам прокуратуры особый статус среди остальных органов государственной власти [2].

Именно по этой причине такая деятельность должна идти в ногу со временем и претерпевать изменения в целях совершенствования и дальнейшего развития в условиях цифровизации уголовного процесса.

1 сентября 2020 года Президент Республики Казахстан Токаев К-Ж.К., выступая с Посланием народу Казахстана «Казахстан в новой реальности: время действий» указал на необходимость модернизации правоохранительной сферы на примере развитых стран ОЭСР.

По мнению Главы государства, прокурорский надзор носит «запоздалый характер», доверие граждан к органам следствия и прокуратуры не обеспечено, прокуроры знакомятся с обстоятельствами дела только перед направлением в суд.

«Считаю необходимым внедрить в Казахстане трехзвенную модель с четким разделением полномочий. Полиция должна выявлять преступления, устанавливая виновных лиц, собирать и закреплять улики. Прокурор обязан давать независимую оценку собранным доказательствам, пресекать нарушение прав граждан, не допускать вовлечение добросовестных граждан в уголовный процесс, поддерживать обвинение в суде. Суд будет рассматривать жалобы на действия органов и выносить окончательный вердикт по делу», - пояснил Касым-Жомарт Токаев.

Главным недостатком классической модели уголовного процесса «следователь – прокурор – суд» является то, что прокурору уголовное дело поступает уже с обвинительным уклоном, на стадии судебного разбирательства судья вынужден рассматривать уголовное дело с уже сложившимися обстоятельствами.

Отсутствие четкого разграничения полномочий и зон ответственности между правоохранительными органами и судом сильно сказывается на качестве досудебного расследования и прокурорского надзора [3].

Как же работает трехзвенная модель уголовного процесса на примере стран Организации экономического сотрудничества и развития?

Во-первых, органами полиции принимаются меры по выявлению уголовного правонарушения и осуществляется процесс сбора и закрепления фактических данных, то есть доказательств, на самой ранней стадии досудебного расследования – при выезде на осмотр места происшествия и опросе свидетелей и очевидцев, после чего все имеющиеся материалы передаются в прокуратуру.

Во-вторых, прокурор дает надлежащую правовую оценку собранным доказательствам и фактически руководит всем процессом расследования: он имеет полное право прекратить уголовное дело, вернуть его материалы на доработку в полицию, либо, при наличии

достаточных на то оснований, выдвинуть обвинение с одновременным определением меры процессуального пресечения с последующим доказыванием в суде.

В-третьих, суд обеспечивает соблюдение конституционных прав и свобод личности и рассматривает дело по существу с решением вопроса о виновности либо невиновности лица, совершившего уголовное правонарушение путем вынесения окончательного вердикта.

Таким образом, при данной классической модели уголовного процесса полномочия всех трех органов и ее пределы четко разграничены между собой.

Внедрение трехзвенной модели в Республике Казахстан осуществляется поэтапно, первый этап во всех регионах страны начался с 31 декабря 2020 года.

Ключевые процессуальные решения, принимаемые органами уголовного преследования, более не имеют юридической силы без согласия или утверждения их прокурором [4].

Реализация была обеспечена путем принятия 19 декабря 2020 года Закона Республики Казахстан «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам усиления защиты прав граждан в уголовном процессе и противодействия коррупции» (*далее – Закон*).

Основными задачами данной модели являются:

- защита конституционных прав граждан, законных прав интересов организаций и государства;
- оперативный ведомственный контроль со стороны начальников отделов дознания и следствия;
- оптимизация процесса досудебного расследования путем своевременного вынесения и оформления процессуальных решений и действий;
- повышение эффективности прокурорского надзора;
- снижение коррупционных рисков в сфере уголовного преследования;
- сокращение незаконных методов оперативно-следственной работы в виде манипуляций и фальсификаций материалов уголовных дел;
- получение достоверных данных о состоянии преступности [5].

Под ключевыми процессуальными решениями, затрагивающими конституционные права и свободы граждан, и которые прокурор **согласовывает**, понимаются постановление о признании лица подозреваемым, квалификации деяния подозреваемого, изменении и дополнении квалификации подозреваемого, квалификации уголовного правонарушения, прерывании сроков досудебного расследования.

Кроме того, теперь прокурор **утверждает** постановление о прекращении уголовного дела либо уголовного преследования в полном объеме или в части, протокол об уголовном проступке и постановление о применении приказного производства.

Иными словами, суть проекта заключается в том, что в настоящее время ключевые процессуальные решения согласовываются и утверждаются непосредственно прокурорами.

В связи с изменениями в уголовно-процессуальное законодательство также была доработана «Инструкция по организации надзора за законностью уголовного преследования»

Без согласования или утверждения данные решения не имеют юридической силы и соответственно не выгружаются в отчет.

К примеру, за два месяца текущего года прокурорами изучено 2369 процессуальных решений, из них отказано по 459:

- о прекращении - 803 (*утверждено 632, отказано 171*);
- о признании подозреваемым - 498 (*согласовано 428, отказано 70*);
- о прерывании - 482 (*согласовано 323, отказано 159*);
- об определении квалификации - 296 (*согласовано 277, отказано - 19*);
- о переквалификации - 253 (*согласовано 221, отказано 32*);
- об уголовном проступке - 27 (*утверждено 21, отказано 6*);
- о применении приказного производства - 10 (*утверждено 8, отказано 2*).

Таким образом, 19,4% принимаемых решений органами уголовного преследования прокурорами не согласовывается, либо не утверждается. Это связано с несогласием прокуроров с принимаемыми следователями решениями, в частности неверной квалификацией деяния, немотивированным решением, отсутствием оснований для прекращения, либо прерывания уголовного дела и т.п.

При этом, нарабатывается практика и взаимодействие. В феврале т.г. таких отказов стало меньше. Улучшилось качество подготавливаемых документов, прокуроры с момента регистрации материалов в ЕРДР стали осуществлять полноценный надзор.

Своевременности изучения материалов уголовных дел способствовало в соответствии со статьей 42-1 УПК ведение уголовных дел в электронном формате.

«Удобство» электронного уголовного дела и следователи, и прокуроры оценили. У следователей появилась моментальная возможность получать характеризующие материалы и другую информацию даже по бумажным делам, а принятие всех основных процессуальных решений в Е-формате обеспечивает прозрачность уголовного процесса.

Взаимодействие между органами досудебного расследования и прокурорами поднялось на новый уровень, возросла оперативность принимаемых решений оперативно-следственными подразделениями органов уголовного преследования [6].

Пилотная апробация электронно-бумажного формата этой работы была заложена 29 ноября 2019 года, когда Генеральным Прокурором и Министром внутренних дел было принято совместное решение о проведении пилотного проекта в Павлодарской области.

Органы внутренних дел принимали в электронном формате ключевые процессуальные решения по уголовным делам и направляли прокурору для проверки на предмет законности для согласования и утверждения.

Начиная с 10 августа 2020 года, в пилотном проекте приняли участие также Комитет по финансовому мониторингу Министерства финансов и правоохранительные органы Восточно-Казахстанской области.

Уже с 1 октября 2020 года пилот был распространен по всей республике с участием всех правоохранительных органов, в т.ч. и на территории Актыбинской области.

Реализация Пилотного проекта позволила вскрыть основные проблемные моменты, выработать предложения по их устранению, самое главное – обеспечить планомерный и безболезненный переход к реализации законодательных поправок в Уголовно-процессуальный кодекс Республики Казахстан с 31 декабря 2020 года и новому механизму процессуального согласования и утверждения ключевых процессуальных решений.

В уголовном процессе нашей страны стали наблюдаться положительные тенденции.

Уменьшились нарушения конституционных прав граждан, сократилась переквалификация деяний. Возросла эффективность осуществления прокурорского надзора, исключены факты манипуляций со статистическими данными. Снижился удельный вес несвоевременно введенных электронных информационно-учетных документов до минимума.

Надзор действительно стал своевременным. Об этом свидетельствуют следующие цифры.

За 2 месяца 2020 года:

- судами области оправданы **2** лица,
- правоохранительными органами прекращены уголовные дела по реабилитирующим основаниям в отношении **2-х** лиц,
- судами вынесено **7** частных постановлений на некачественное следствие и надзор,
- на дополнительное расследование возвращено **3** дела,

- в порядке ст. 106 УПК (*судебный порядок рассмотрения жалоб на действия и решения прокурора и органов расследования*) удовлетворены 2 жалобы.

За 2 месяца 2021 года по делам, где прокурором согласованы ключевые решения оправдательных приговоров не выносилось, органами уголовного преследования уголовные дела по реабилитирующим основаниям не прекращались, следственным судом ни одно решение прокурора не отменено, имеется 2 частных постановления, но они не связаны с согласованием процессуальных решений.

Наряду с этим сократились жалобы в прокуратуру на 12% (*с 651 до 571*).

Почти наполовину (*45%, со 112 до 61*) снизилось незаконное прекращение дел.

Количество уголовных дел в Актюбинской области расследуемых в электронном формате возросло до 80%, а количество форм, введенных в электронном формате возросло до 77%, что повышает оперативность и прозрачность расследования.

Указанные статистические данные и применяемый подход позволяют перейти к началу реализации нового Закона в полном объеме.

Озвученные в ежегодном послании народу Казахстана поручения Главы государства о пересмотре организации прокурорского надзора за законностью досудебного расследования и уголовного преследования, обеспечении действительно упреждающего надзора и переходе к трехзвенной системе уголовного процесса наряду с огромным доверием Президента к органам прокуратуры, многократно расширили процессуальные полномочия прокурора, повысили статус и роль прокурора в уголовном процессе.

В тоже время повышается ответственность прокуроров за допускаемые нарушения в ходе досудебного расследования, гражданам предоставлены дополнительные гарантии защиты их конституционных прав и свобод, исключено необоснованное вовлечение физических и юридических лиц в орбиту уголовного преследования [7].

Действующая модель «следователь – прокурор – суд» претерпевает существенные изменения. На прокуроров возложили не только согласование и утверждение ключевых процессуальных решений, но и их принятие в ходе осуществления досудебного расследования.

Теперь должное и своевременное направление уголовного дела в суд полностью зависит от принимаемых в ходе расследования мер прокурорами во взаимодействии с органом уголовного преследования.

Наряду с цифровизацией уголовного процесса возложение на прокурора таких обязанностей представляет собой эффективную почву для последующего разграничения полномочий и зон ответственности между органами уголовного преследования с 2022 года.

В последующем эта практика, в совокупности с внедрением в УПК подходов к видеофиксации следственных действий без бумажного дублирования, позволит перейти к полноценному цифровому формату уголовного процесса.

Как было указано в начале данной статьи, сейчас введен только первый этап новой модели уголовного процесса. Планируется планомерное введение остальных этапов с разграничением полномочий органов.

С 2022 года – по делам об убийствах.

С 2023 года по делам, подследственным антикоррупционной службе и военной полиции, а также по всем особо тяжким преступлениям, подследственным органам внутренних дел.

С 2024 года по делам, подследственным службе экономических расследований, а также остальным категориям дел, подследственным органам внутренних дел.

Это не означает, что прокуроры будут расследовать уголовные дела указанных категорий.

Со следующего года предполагается, что прокуроры сами будут выносить постановления о признании лица подозреваемым, квалификации деяния, избирать меру пресечения, прекращать уголовное дело или уголовное преследование, согласовывать применение мер процессуального принуждения, проведения следственных действий, составлять обвинительный акт.

В целях безболезненного и плавного перехода на первый этап внедрения трехзвенной модели уголовного процесса в 2022 году прокуратурой Актыбинской области уже приняты соответствующие меры, разработана концепция регионального проекта «Прокурор – следователь нового формата».

Первый этап внедрения и использования новой модели уголовного процесса внес свои положительные аспекты.

К данной реформе прокуратура готовилась с 2017 года. Совместно с Комитетом по правовой статистике и специальным учетам Республики Казахстан реализована пилотная апробация в регионах, в том числе и в Актыбинской области, подготовлена необходимая нормативная база для плавного перехода к новой модели прокурорского надзора.

В настоящее время используется новая отраслевая Инструкция по организации надзора за законностью уголовного преследования, при разработке которой прокуратура постаралась охватить все вопросы, максимально учтены все внесенные предложения, с учетом уже наработанной практики и опыта.

Проводилось множество совещаний и коллегий на данную тему.

Исходя из критики Главы государства на «запоздалый надзор» внесено огромное количество изменений в уголовно-процессуальное законодательство.

При этом, учтены законодательные поправки о полномочиях прокурора по согласованию ключевых решений с установлением сроков по их проверке.

Теперь каждое ключевое процессуальное решение своевременно изучается прокурором в режиме онлайн.

Ежедневно обеспечивается контроль за своевременностью изучения и согласования уголовных дел.

Больше половины уголовных дел расследуются в электронном формате, достигнута «прозрачность» уголовного процесса.

Все сотрудники прокуратуры и органов расследования обеспечены новой компьютерной техникой, электронными ключами, подключены к оптоволоконным сетям в целях увеличения пропускной способности, проведены обучения личного состава и органов уголовного преследования.

В целом, органы прокуратуры Актюбинской области успешно работают в условиях новой модели прокурорского надзора.

Список литературы

1. Конституция Республики Казахстан. Принята на республиканском референдуме 30 августа 1995 года [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/K950001000>.

2. Уголовно-процессуальный кодекс Республики Казахстан от 4 июля 2014 года №231-V ЗРК по состоянию на 02.01.2021 г. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.adilet.zan.kz/rus/docs/K1400000231>.

3. Закон Республики Казахстан от 30 июня 2017 года № 81-VI «О прокуратуре» [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1700000081>.

4. Приказ Генерального прокурора Республики Казахстан №165 от 30.12.2020 года «Об утверждении Инструкции по организации надзора за законностью уголовного

преследования» [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <https://www.gov.kz/memleket/entities/prokuror?lang=ru>.

5. Концепция к проекту Закона Республики Казахстан «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам внедрения трехзвенной модели с разграничением полномочий и зон ответственности между правоохранительными органами, прокуратурой и судом» [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <https://www.gov.kz/memleket/entities/prokuror?lang=ru>.

6. Андреева О.И. Правовое регулирование уголовно-процессуальных отношений в цифровую эпоху / О.И. Андреева, О.А. Зайцев // Вестник Томского государственного университета. — 2020. — №455. — С.190-198.

7. Мальцагов И.Д. Организация прокурорского надзора за исполнением законов при приеме, регистрации и разрешении заявлений (сообщений) о преступлениях / И.Д. Мальцагов, Т.Р. Габаева. // Актуальные проблемы права: материалы VI Междунар. науч. конф. (г. Москва, декабрь 2017 г.). — Москва: Буки-Веди, 2017г. — С. 79-81.

References

1. Constitution of the Republic of Kazakhstan [Adopted at the republican referendum on August 30, 1995]. [www.adilet.zan.kz](http://adilet.zan.kz/rus/docs/K950001000) Retrieved from <http://adilet.zan.kz/rus/docs/K950001000> [in Russian].

2. Criminal Procedure Code of 4 July 2014 No. 231-V ZRK. [www.adilet.zan.kz](http://www.adilet.zan.kz/rus/docs/K1400000231) Retrieved from <http://www.adilet.zan.kz/rus/docs/K1400000231> [in Russian].

3. Law of the Republic of Kazakhstan «On the Prosecutor's Office» of 30 June 2017 No. 81-VI [www.adilet.zan.kz](http://www.adilet.zan.kz/rus/docs/Z1700000081) Retrieved from <http://www.adilet.zan.kz/rus/docs/Z1700000081> [in Russian].

4. Prikaz Generalnogo prokurora Respubliki Kazahstan #165 ot 30.12.2020 goda «Ob utverzhdenii Instruktsii po organizatsii nadzora za zakonnostyu ugovnogo presledovaniya» [Order of the Prosecutor General of the Republic of Kazakhstan № 165 of 30.12.2020 "On approval of the Instruction on the organization of supervision over the legality of criminal proceedings]. [www.gov.kz](https://www.gov.kz/memleket/entities/prokuror?lang=ru) Retrieved from <https://www.gov.kz/memleket/entities/prokuror?lang=ru> [in Russian].

5. Kontsepsiya k proektu Zakona Respubliki Kazahstan «O vnesenii izmeneniy i dopolneniy v nekotoryie zakonodatelnyie aktyi Respubliki Kazahstan po voprosam vnedreniya trehzvennoy modeli s razgranicheniem polnomochiy i zon otvetstvennosti mezhdru pravoohranitelnyimi organami, prokuraturoy i sudom» [The concept to the draft Law of the Republic of Kazakhstan "On amendments and additions to some legislative acts of the Republic of

Kazakhstan on the introduction of a three-tier model with the division of powers and areas of responsibility between law enforcement agencies, prosecutors and the court]. *www.gov.kz* Retrieved from <https://www.gov.kz/memleket/entities/prokuror?lang=ru> [in Russian]

6. Andreeva O.I., Zaitsev O.A. (2020). Pravovoe regulirovanie ugolovno-protsessualnykh otnoschenii v tsifrovuyu epokhu [Legal regulation of criminal-procedural relations in the digital era] / *Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta - Bulletin of Tomsk State University*, №455, 190-198 [in Russian].

7. Maltsagov I.D., Gabaeva I.D. (2017). Organizatsia prokurorskogo nadzora za ispolneniem zakonov pri prieme, registratsii i razreschenii zayavlenii (soobschenii) o prestupleniaykh [Organization of prosecutor's supervision over the execution of laws when accepting, registering and resolving statements (messages) about crimes]. *Aktualnye problemy prava: materialy VI Mezhdunar. nauch. konf. Moscow: Buki-Vedi*, 79-81 [in Russian].

ҚЫЛМЫСТЫҚ ПРОЦЕСТІҢ ЖАҢА ҮШ БУЫНДЫ МОДЕЛІ ЖАҒДАЙЫНДА АЗАМАТТАРДЫҢ КОНСТИТУЦИЯЛЫҚ ҚҰҚЫҚТАРЫН САҚТАУ: АРТЫҚШЫЛЫҚТАРЫ МЕН КЕМШІЛІКТЕРІ

Қ.Қ. РАХМЕТОВ

Қазақстан Республикасы Бас прокуратурасының жанындағы Құқық қорғау органдары академиясы, Қосшы, Ақмола облысы, Қазақстан Республикасы
e-mail: 7132103@prokuror.kz

Андатпа. Осы мақала Экономикалық ынтымақтастық және даму ұйымы елдерінің тәжірибесіне негізделген азаматтардың конституциялық құқықтары мен бостандықтарының сақталуы үшін қылмыстық процестің жаңа үш буынды моделін енгізу және прокурорлық қадағалау жағдайында азаматтардың конституциялық құқықтары мен бостандықтарын сақтау тәртібін ашады.

«Қазақстан Республикасының кейбір заңнамалық актілеріне құқық қорғау органдары, прокуратура және сот арасындағы өкілеттіктер мен жауапкершілік аймақтарын бөле отырып, үш буынды модельді енгізу мәселелері бойынша өзгерістер мен толықтырулар енгізу туралы» жаңа заң жобасында ұсынылған негізгі және тұжырымдамалық сәттер қысқаша баяндалды.

Үш негізгі тәсіл ашылды, олардың негізінде экономикалық ынтымақтастық және даму ұйымы елдеріне тән қылмыстық процестің классикалық моделі, оның негізгі міндеттері жұмыс істейді. Қылмыстық процестің осы моделінде барлық үш органның өкілеттіктері мен оның шектері нақты ажыратылған.

Қазақстан Республикасындағы қылмыстық процесті цифрландыру нәтижелері, сондай-ақ елдің әртүрлі өңірлерінде пилоттық апробациялар негізінде жинақталған тәжірибе сипатталған.

Мақалада қылмыстық процестің жаңа моделін енгізу қандай кезеңдерден тұратыны және оларды қандай мерзімде орындау күтілетіні көрсетілген. Мысал ретінде Қазақстан Республикасының Ақтөбе облысы бойынша статистикалық деректері келтірілген.

Түйін сөздер: үшбуынды модель, прокуратура, полиция, сот, цифрландыру, қылмыстық процесс.

COMPLIANCE WITH THE CONSTITUTIONAL RIGHTS OF CITIZENS IN THE NEW THREE-TIER MODEL OF THE CRIMINAL PROCESS: ADVANTAGES AND DISADVANTAGES

K.K. RAKHMETOV

Law enforcement academy under the Prosecutor General's office of the Republic of Kazakhstan,
Kosshy, Aqmola region, Kazakhstan
e-mail: 7132103@prokuror.kz

Abstract. This article reveals the order of observance of constitutional rights and freedoms of citizens in the conditions of implementation of the new three-tier model of criminal proceedings and prosecutorial supervision over observance of constitutional rights and freedoms of citizens, based on the experience of the countries of the Organization for Economic Cooperation and Development.

The main and conceptual points are briefly described in the new draft law "On amendments and additions to some legislative acts of the Republic of Kazakhstan on the introduction of the three-link model with the delimitation of powers and areas of responsibility between law enforcement agencies, prosecutor's office and the court.

Three basic approaches, on the basis of which the classical model of criminal procedure, inherent in the countries of the Organization for Economic Cooperation and Development, and its main objectives are disclosed. Under this model of criminal procedure the powers of all three bodies and its limits are clearly delineated between them.

Describes the results of the digitalization of the criminal process in the Republic of Kazakhstan, as well as the experience gained on the basis of pilot testing in different regions of the country.

The article points out the stages that make up the implementation of the new model of the criminal process, and the time frame in which they are expected to be implemented. As an example, statistical data on the Aktobe region of the Republic of Kazakhstan is given.

Key words: Three-tier model, prosecutors, police, courts, digitalization, criminal procedure.