

УДК 343.13

Бейсов Булат Мухаметханович

аспирант Национальной академии наук Кыргызской Республики, г. Бишкек, КР.

Сыздыков Алмаз Жаксыбекович

кандидат юридических наук, ассоциированный профессор, докторант Академии МВД Кыргызской Республики имени генерал-майора милиции имени Э.А. Алиева, г. Бишкек, КР.

Бейсов Булат МухаметхановичКыргыз Республикасынын Улуттук илимдер академиясынын аспиранты,
Бишкек шаары, КР.**Сыздыков Алмаз Жаксыбекович**юридика илимдеринин кандидаты, ассоциацияланган профессор,
Кыргыз Республикасынын Ички иштер министрлигинин Э.А. Алиев атындагы милиция-
нын генерал-майору атындагы Академиясынын докторанты, Бишкек шаары, КР.**Bulat Mukhametkhanovich Beisov**

Postgraduate student at the National Academy of Sciences of the Kyrgyz Republic, Bishkek, KR.

Almaz Zhaksybekovich SyzdykovCandidate of Law, Associate Professor, Doctoral student at the Academy of the Ministry
of Internal Affairs of the Kyrgyz Republic named after Major General of Militia
named after E.A. Aliyev, Bishkek, KR.

**КАЗАКСТАНДАГЫ КЫЛМЫШ ИШИН ЖҮРГҮЗҮҮНҮН ҮЧ БАСКЫЧТУУ МОДЕЛИ:
АДАМ УКУКТАРЫН ЖАНА ЭРКИНДИКТЕРИН КАМСЫЗ КЫЛУУДА ПРОКУРОРДУК
ЧЫПКАНЫН НАТЫЙЖАЛУУЛУГУ**

**ТРЁХЗВЕННАЯ МОДЕЛЬ УГОЛОВНОГО ПРОЦЕССА В КАЗАХСТАНЕ:
ЭФФЕКТИВНОСТЬ ПРОКУРОРСКОГО ФИЛЬТРА В ОБЕСПЕЧЕНИИ ПРАВ
И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА**

**THE THREE-TIER MODEL OF CRIMINAL PROCEEDINGS IN KAZAKHSTAN:
THE EFFECTIVENESS OF THE PROSECUTORIAL FILTER IN ENSURING
HUMAN RIGHTS AND FREEDOMS**

Аннотация: Бул макалада Казакстан Республикасында (2018–2024) үч баскычтуу кылмыш-жаза процесстик моделин ишке ашыруу каралат, өзгөчө көңүл жеке укуктарды жана эркиндиктерди камсыз кылуу жана коргоо призмасы аркылуу «прокуратуралык чыпканын» ролуна бурулат. «Прокуратуралык чыпка» деп аталган нерсе негизсиз кылмыш куугунтугунун алдын алуу жана сотко чейинки этапта адилеттүүлүктү камсыз кылуу үчүн иштелип чыккан маанилүү институционалдык механизм болуп саналат жана өзгөчө көңүл бурулат. Макалада реформанын этаптары талданат: негизги чечимдерди бекитүү (2021-жылдан бери) жана прокурорлор тарабынан айыптоо актыларын түзүү (2022–2023-жылдардан бери). Бул жаңы моделдин адам укуктары боюнча потенциалы бар экенин көрсөтүп турат: ал негизсиз соттолгон жарандардын санын азайтат жана прокурор тарабынан далилдерди көз карандысыз баалоодон улам айыптоо жаатындагы калыс эместикти азайтат. Ошол эле учурда уюштуруучулук көйгөйлөр жана коррупциялык тобокелдиктер аныкталды: бюрократиянын жана тергөө органдарына жүктүн көбөйүшү, тергөөчүлөр менен прокурорлордун ортосундагы жоопкерчиликтин бүдөмүктөшү жана көзөмөл менен кылмыш куугунтугун айкалыштырууда кызыкчылыктардын кагылышуусуна алып келүү мүмкүнчүлүгү.

Негизги сөздөр: үч баскычтуу модель, кылмыш-жаза процесси, прокурордук көзөмөл,

прокурордук чыпка, укуктарды жана эркиндиктерди камсыз кылуу, жарандардын укуктары, 2030-жылга чейинки Укуктук саясаттын концепциясы.

Аннотация: В статье рассматривается опыт внедрения трёхзвенной модели уголовного процесса в Республике Казахстан (2018–2024 гг.), особое внимание уделено роли «прокурорского фильтра» через призму обеспечения и защиты прав и свобод личности. Важнейшим институциональным механизмом, призванным предотвращать необоснованное уголовное преследование и обеспечивать справедливость на досудебных стадиях, является так называемый «прокурорский фильтр», которому уделяется особое внимание. Проанализированы этапы реформы: согласование ключевых решений (с 2021 г.), составление прокурорами обвинительных актов (с 2022–2023 гг.). Показано, что новая модель обладает правозащитным потенциалом – снижается число необоснованно привлечённых к ответственности граждан, уменьшается обвинительный уклон за счёт независимой оценки доказательств прокурором. Вместе с тем выявлены организационные проблемы и коррупционные риски: рост бюрократизации и нагрузка на следственные органы, размывание ответственности между следователем и прокурором, возможность конфликта интересов при совмещении надзора и уголовного преследования.

В статье сопоставляется казахстанская модель с зарубежным опытом (Германия, страны СНГ и Восточной Европы), делаются выводы о необходимости корректировки распределения полномочий между следствием и прокуратурой.

Ключевые слова: трехзвенная модель, уголовный процесс, прокурорский надзор, прокурорский фильтр, обеспечение прав и свобод, права граждан, Концепция правовой политики 2030.

Abstract: This article examines the implementation of a three-tiered criminal procedure model in the Republic of Kazakhstan (2018–2024), with particular attention paid to the role of the “prosecutorial filter” through the lens of ensuring and protecting individual rights and freedoms. The so-called “prosecutorial filter” is a crucial institutional mechanism designed to prevent unfounded criminal prosecution and ensure justice at the pre-trial stage, and receives particular attention. The article analyzes the stages of the reform: the approval of key decisions (since 2021) and the drafting of indictments by prosecutors (since 2022–2023). It demonstrates that the new model has human rights potential: it reduces the number of citizens wrongfully prosecuted and reduces the accusatory bias due to the independent assessment of evidence by the prosecutor. At the same time, organizational problems and corruption risks were identified: increasing bureaucracy and burden on investigative bodies, a blurring of responsibility between investigators and prosecutors, and the potential for conflicts of interest when combining oversight and criminal prosecution.

The article compares the Kazakhstan model with international experience (Germany, the CIS, and Eastern European countries), and concludes that the distribution of powers between investigators and prosecutors needs to be adjusted.

Key words: three-tier model, criminal procedure, prosecutorial supervision, prosecutorial filter, ensuring rights and freedoms, citizens' rights, Concept of Legal Policy 2030.

В последние годы уголовно-процессуальная система Казахстана претерпела масштабные реформы, направленные на повышение защиты прав и свобод граждан и соответствие современным международным стандартам правосудия. Центральным звеном этих реформ стала «трёхзвенная модель уголовного процесса», с чётким разделением ролей между органом расследования, прокуратурой и судом. Данная модель была публично предложена Президентом РК К. То-

каевым в Послании народу 1 сентября 2020 года как ответ на запрос общества по модернизации уголовной сферы и преодолению обвинительного уклона в деятельности правоохранительных органов. Законодательное внедрение модели было обосновано необходимостью обеспечить своевременную защиту прав граждан и достижение «высоких международных стандартов» правосудия [1]. В декабре 2020 г. был принят Закон № 384-VI, внесший изменения в Уголовно-процессу-

альный кодекс РК, которыми поэтапно реализуются новые полномочия прокуратуры в досудебном производстве [2].

Сущность трёхзвенной модели состоит в том, что за ход уголовного дела последовательно отвечают три звена: полиция (органы расследования), прокуратура и суд. Каждое звено выполняет свою самостоятельную функцию и одновременно служит фильтром, через который должно пройти уголовное дело, прежде чем дойти до завершающей стадии. Предполагается, что такое трёхзвенное построение исключает ведомственную заинтересованность и усиливает законность уголовного процесса, поскольку каждая стадия находится под контролем независимого органа. В особенности, роль прокурора в этой модели существенно усиливается: ему вменяется подтверждать законность всех ключевых процессуальных решений следствия и утверждать обвинение, выступая гарантом прав граждан перед передачей дела в суд. Недаром представители Генеральной прокуратуры прямо указывают, что трёхзвенная система создаёт «правозащитный барьер, ограждая от необоснованных решений», где центральным барьером выступает прокурор.

Следует отметить, что подобная модель не является изобретением «с нуля». Именно «германскую модель» правосудия называли наиболее приемлемой для Казахстана в Генпрокуратуре. Аналогичная система успешно действует в ряде стран Восточной Европы и СНГ, например в Грузии, Эстонии, Украине, где прокуроры обладают широкими полномочиями в досудебном производстве. В целом и прежняя казахстанская система формально включала три звена (следствие-прокуратура-суд), однако функциональная роль прокуратуры в досудебной стадии была более узкой. До реформы 2020-2021 гг. следователь вёл расследование относительно автономно, самостоятельно выносил ключевые постановления, а прокурор в основном осуществлял надзор за законностью и утверждал готовый обвинительный акт перед направлением дела в суд. Такая система, унаследованная от советского уголовного процесса (с коррективами 1990-х годов), подвергалась критике за запоздалость прокурорского вмешательства и обвинительный

уклон: следственные органы и оперативные службы были под одним ведомственным руководством, что могло приводить к одностороннему собиранию обвинительных доказательств. Действительно, статистика свидетельствовала об остроте проблемы: так, ещё в 2019 году в Казахстане было зарегистрировано свыше тысячи нарушений конституционных прав граждан в ходе уголовного судопроизводства (1017 фактов). В экспертном сообществе звучали предложения радикально изменить систему – вплоть до создания независимого следственного комитета и ликвидации института следователей в их прежнем виде. В частности, заслуженный юрист С. Акылбай указывал, что сосредоточение дознания и следствия в одном органе (полиции) чревато фальсификацией материалов и незаконным преследованием, поэтому целесообразно разделить следствие организационно, сделав следователей независимыми от полиции [3; с.122]. Другая точка зрения, которую выразил адвокат Ж. Утебеков, заключалась в обратном: максимально объединить функции следствия и надзора под эгидой прокуратуры, чтобы «профессиональный юрист» – прокурор – участвовал с самого начала и сам определял квалификацию и формулировал обвинение [3, с.123]. Именно по этому пути – усиления роли прокуратуры – и пошла казахстанская реформа.

Таким образом, внедрение трёхзвенной модели уголовного процесса в РК представляет собой компромиссный ответ на вызовы обвинительного уклона, сохранив отделённость следственных подразделений в системе полиции, но существенно усилив процессуальный «фильтр» в лице прокуратуры.

Цель настоящей статьи – проанализировать ход этой реформы в 2018-2024 годах, оценить эффективность прокурорского фильтра на основе практических данных, выявить возникающие проблемы (организационные и коррупционные риски) и сравнить казахстанский подход с зарубежными моделями уголовного преследования.

Теоретические основы реформы: от советской модели к «трёхзвенной» системе.

Исторически роль прокуратуры и соотношение её полномочий со следственными

органами в казахстанском (и шире – постсоветском) уголовном процессе претерпевали неоднократные изменения. В советский период (особенно в 1950–1960-е гг.) прокуратура была ключевой фигурой, фактически руководя предварительным следствием – санкционировала аресты, обыски и другие меры, продлевала сроки, утверждала обвинительные заключения.

Такой гипертрофированный контроль прокурора, как отмечал, например, Г.Н. Королев, означал сосредоточение в его руках «всей полноты обвинительной власти», что зачастую превращало надзор в прямое руководство расследованием [4, с.120].

После распада СССР новое законодательство многих государств СНГ попыталось ограничить влияния прокуратуры на следствие в пользу большей независимости следователей и судебного контроля. В Казахстане Конституция 1995 года вообще изъяла из ведения прокуратуры функцию предварительного следствия, впервые в СНГ наделив прокуратуру полномочиями конституционного надзора (опротестовывать неконституционные законы). Следствие было передано в органы внутренних дел и другие ведомства, а прокуроры сосредоточились на надзорной деятельности. Постепенно стало очевидно, что исключительно постфактум надзор не обеспечивает в полной мере защиту прав граждан: к моменту, когда дело поступало прокурору для утверждения обвинительного заключения, зачастую исправить нарушения было уже поздно.

В этих условиях Казахстан, как и некоторые соседи по СНГ, стал искать «золотую середину» между полной независимостью следствия и тотальным прокурорским контролем. Реформа уголовно-процессуального законодательства 2014-2015 годов заложила основу нынешней модели. Новый УПК РК (введённый с 2015 г.) упразднил стадию возбуждения уголовного дела (расследование стало начинаться непосредственно с регистрации в ЕРДР), ввёл институт следственных судей для санкционирования наиболее острых мер (арест, обыск и т.д.), появились процессуальные прокуроры – прокуроры, закрепляемые за конкретными ключевыми делами. Эти новеллы были направлены на повышение своевременного контроля за

законностью на ранних этапах, а также на обеспечение прав и свобод граждан. Тем не менее, реформирование шло не гладко: ряд нововведений не прижились (например, некоторые виды негласных следственных действий были исключены из закона как избыточные). Продолжались дискуссии о правильном распределении власти между следователем и прокурором.

Л.В. Головки метко охарактеризовал сложившуюся переходную ситуацию как «институциональное болото»: старая советская модель ликвидирована, но устойчивая новая модель ещё не сформирована, идут постоянные «войны за компетенцию» между ведомствами. В частности, оставался неясным конституционно-правовой статус следователя (является ли он полностью самостоятельным процессуальным лицом, либо частью обвинительной власти) и объём полномочий прокурора в досудебной стадии [5, с.43].

Без ответа на эти концептуальные вопросы сложно выстроить согласованную практику.

Трёхзвенная модель, провозглашённая в 2020 г., стала попыткой дать такой ответ, явно качнув маятник в сторону усиления прокурорского начала в досудебном производстве. Она предполагает, что прокурор утверждает все ключевые решения органов расследования уже на стадии следствия (1-й этап), самостоятельно формулирует обвинение по наиболее серьёзным преступлениям (2-й этап) и в перспективе – по всем делам (3-й этап). Фактически прокурор становится полноценным участником выработки решения о судьбе дела до суда, а не только наблюдателем. Сторонники реформы (в том числе руководство Генпрокуратуры) убеждены, что это укрепит защиту прав граждан: ни один человек не предстанет перед судом, минуя проверку независимым прокурором, не связанным ведомственными интересами следствия. В Послании Президента отдельно подчёркивалось, что новая модель должна соответствовать стандартам ОЭСР. Для Казахстана такой шаг во многом инновационный, хотя некоторые элементы давно применяются: например, ещё до изменений УПК прокурор имел право вернуть следователю дело для дополнительного расследования или изменить обвинение, если обнаружит

пробелы. Теперь же эта функция возведена в систему: прокурор постоянно вовлечён в расследование через процедуру согласования всех ключевых действий следователя.

Научное сообщество восприняло реформу неоднозначно. Ряд учёных-юристов указывает на потенциальные риски дисбаланса: чрезмерное усиление прокуратуры может негативно отразиться на качестве следствия, сделать его излишне зависимым и формальным.

В критическом анализе К.С. Лакбаевым и др. отмечается, что заявленная независимая оценка доказательств прокурором плохо вяжется с его же расширенным участием в самом расследовании – не происходит ли под лозунгом защиты прав всего лишь очередное перераспределение компетенции в пользу обвинения? По мнению этих авторов, усиление полномочий прокурора неизбежно сопровождается ростом процессуальной бюрократии и нагрузки на следственный аппарат. Следователь же теряет остатки самостоятельности, рискуя превратиться в «несамостоятельную фигуру, вынужденную за одобрением любого значимого действия обращаться к прокурору». Кроме того, подчёркивается, что в модели не учтено ещё одно важнейшее звено – сторона защиты: если прокурор фактически руководит расследованием, то какова роль адвоката в обеспечении своевременной защиты прав подозреваемого? В развитых системах, на которые равняется Казахстан, весомую роль играет либо судебный контроль на стадии следствия, либо активная позиция защитника, тогда как новая модель не предусматривает усиления позиций защиты. В итоге Лакбаев К.С. и соавторы делают вывод, что провозглашённая трёхзвенная модель не вполне отражает реалии и нуждается в концептуальной доработке. Они выражают предпочтение традиционной триаде «обвинение – защита – суд» без чрезмерного увлечения зарубежными новшествами, которые могут не прижиться на местной почве. Главный акцент, по их мнению, следует делать на качестве кадров (полицейских, прокуроров, судей) и их правосознании, ибо «при плохих чиновниках не помогут даже лучшие законы» [6, с.55].

Таким образом, на теоретическом уровне реформа трёхзвенной модели сталкивается

с дилеммой: усиление прокурорского надзора и сохранение процессуальной автономии следствия. Одни эксперты видят в новом подходе панацею от обвинительного уклона и гарантию прав граждан, другие опасаются возвращения к «жёсткому руководству расследованием» прокурорами, как это было в советских реалиях.

Этапы и результаты внедрения трёхзвенной модели (2018–2024).

Пилотные проекты и старт реформы. Подготовка к переходу на новую модель началась заблаговременно. Ещё в 2018–2019 гг. в отдельных регионах проводились эксперименты по усилению процессуального руководства прокуроров. Например, в Восточно-Казахстанской области с сентября 2017 г. опробовали практику, при которой прокуроры самостоятельно составляли проекты новых обвинительных актов в рамках «процессуального руководства» по тяжким делам. Этот пилот позволил отработать навыки и обучить персонал, так что к моменту изменения законодательства регион подошёл во всеоружии. Закон, как уже упоминалось, был принят в декабре 2020 г., и с 1 января 2021 года в Казахстане официально стартовал первый этап трёхзвенной модели. По сути, с этого дня все ключевые процессуальные решения органов расследования приобрели юридическую силу только после согласования их с прокурором. Перечень таких решений был закреплён в УПК и включает 7 позиций: прекращение дела, приостановление (прерывание) досудебного расследования, признание лица подозреваемым, квалификация или переквалификация деяния, утверждение протокола об уголовном проступке, а также постановление о приказном производстве.

Практические итоги первого этапа (2021 год) внушали осторожный оптимизм. К примеру, за первое полугодие 2021 г. прокурорами г. Алматы было согласовано свыше 29 тысяч ключевых решений, отказано – лишь в 1160 случаях (около 4%). Низкая доля отказов трактовалась руководством как свидетельство высокого качества работы следствия. Одновременно отмечались и первые правозащитные эффекты: снизилось количество отменённых прокурорами необоснованных постановлений о прекращении дел

(в Алматы – на 56% по сравнению с прошлым годом); в десятках случаев прокуроры не согласовали неправильную квалификацию обвинения, благодаря чему обвинения были скорректированы до передачи в суд. В результате, по данным прокуратуры, на треть уменьшилось число нарушений конституционных прав граждан в регионе. Положительным побочным эффектом стало также ускорение документооборота за счёт электронного согласования и рост доли электронных уголовных дел до 74%. Всё это позволило заявлять, что процесс стал «более прозрачным и быстрым» и реформы идут в правильном направлении.

Второй и третий этапы реформы.

Как и планировалось, со следующего года реформы углубились. С 1 января 2022 г. начался второй этап: прокуратура получила исключительную компетенцию по составлению обвинительного акта по преступлениям особо тяжкой категории. Это значило, что по самым тяжким уголовным делам (например, убийства, терроризм и др.) окончательный обвинительный документ формирует не следователь, а прокурор. Далее, с 2023 года данное правило распространили на коррупционные преступления (коррупция отнесена законом к тяжким и особо тяжким деяниям, однако потребовалось отдельное указание, чтобы и по ней обвинение формулировали прокуроры). В официальных планах значилось, что с 2024 года – третий этап – составление обвинительных актов перейдёт к прокурорам по всем остальным категориям дел. Таким образом, модель должна была заработать в полном объёме.

Фактически к началу 2024 г. прокуроры уже активно готовили обвинительные акты по большинству дел, поступавших в суд с их участием. По данным Генпрокуратуры, за 2022–2023 гг. прокурорами составлено свыше 1600 обвинительных актов, из них 243 – по коррупционным преступлениям. Только за первое полугодие 2024 г. в суд направлено 1020 дел с обвинительным актом, подписанным непосредственно прокурором. Это сопоставимо с объёмом работы среднего управления полиции: к примеру, в Алматинской области за 2023 г. следователями было составлено 1035 обвинительных актов, и ожидается, что примерно столько же (около

1000) придётся составлять прокурорам области ежегодно при полном охвате. Чтобы справиться с новой нагрузкой, в штаты прокуратуры были заранее введены дополнительные процессуальные прокуроры, закрепляемые за конкретными сложными делами. По состоянию на середину 2024 г. таких процессуальных прокуроров было определено по 3012 уголовным делам, из них только за первые 6 месяцев 2024 г. – по 1131 делу. Наиболее активно практика закрепления прокурора за делом используется по особо тяжким преступлениям – 1735 случаев, по тяжким – 657, по делам средней тяжести – 509 [7]. Процессуальный прокурор ведёт дело от начала расследования до передачи в суд и затем сам поддерживает обвинение, что по замыслу обеспечивает преемственность и знание материалов.

Статистика согласования решений и «прокурорского фильтра». Для оценки эффективности модели важно проанализировать статистические показатели работы прокуроров как второго фильтра. В первую очередь, это доля постановлений следствия, которые прокуроры отклоняют, не соглашаясь с ними. С одной стороны, слишком высокий процент отказов может говорить о чрезмерной мелочной опеке над следствием или о низком качестве самих следственных решений; с другой – слишком низкий процент (близкий к нулю) ставит под вопрос реальность прокурорского контроля. Оптимальным является такой уровень, при котором прокурор отсекает именно необоснованные решения, оказывая тем самым оздоравливающий эффект на практику.

В первые годы реформы наблюдались существенные колебания этого показателя. По итогам 2022 года (первый полный год работы модели) прокурорами было отказано в согласовании 28175 решений, что составляло около 6,6% от общего числа (422 тысячи) рассмотренных ключевых постановлений. Для сравнения, в 2021 г. (который частично прошёл ещё по старым правилам) доля отказов была примерно 3–4%. Таким образом, с усилением надзора число пресекаемых прокурорами решений сначала существенно выросло – что интерпретировалось как позитивный признак более строгого фильтра. Прокуроры активно пользовались новыми

полномочиями: так, в 2022 г. они не допустили необоснованное вовлечение в уголовный процесс 1150 граждан (отказав в признании их подозреваемыми), и не дали незаконно прекратить или приостановить 12 047 + 11 064 = 23 111 дел (общий итог отказов в прерывании и прекращении). Каждая такая цифра – это конкретное уголовное преследование, которое либо не началось против невиновного, либо продолжилось до выяснения всех обстоятельств, вместо того чтобы быть закрытым преждевременно.

Однако в 2023 году динамика неожиданно изменилась. По состоянию на 28 декабря 2023 г. число отказов прокуроров снизилось до 14 497 (т.е. примерно 3,7% из 388 тысяч рассмотренных решений). Доля отказов сократилась почти вдвое по сравнению с предыдущим годом (с 6,6% до 3,7%), и в абсолютных цифрах прокуроры стали реже говорить «нет» следователям. Казалось бы, это может свидетельствовать о повышении качества следственной работы. Действительно, Генпрокуратура отчиталась, что в результате принятых мер надзор стал более упреждающим, снизилось на 11,5% количество вынесенных самими следователями постановлений о признании лица подозреваемым (с 53 933 до 47 741 случаев) – то есть следователи изначально стали осторожнее и меньше лиц привлекают к ответственности. Среднереспубликанский показатель отказов 3,7% выглядел умеренным, хотя в некоторых регионах он заметно превышался (например, Алматинская область – 10,6%, Северо-Казахстанская – 6,2%, Туркестанская – 5,5%).

Интересно, что столь резкое снижение отказов в 2023 г. имело под собой и организационно-методические причины. Как отмечено во внутреннем обзоре ГП РК, в ряде регионов у прокуроров негласно ограничивали количество возможных отказов, считая два и более несогласованных решения по делу признаком «брака в работе» самого прокурора. Иными словами, существовали ведомственные показатели, не поощряющие чрезмерное количество отказов, поскольку каждый отказ – это формально выявленный надзором недостаток следствия, а значит, косвенно и недосмотр надзора ранее. Такая практика была признана порочной: отказ или отмена постановления – это акт проку-

рорского надзора, и он не должен влечь негатив для прокурора. В конце 2023 г. Генпрокуратура пересмотрела критерии оценки, исключив показатель «не более 3 отмен» и, напротив, подчеркнуто потребовала от надзирающих прокуроров полноценно реализовывать свои функции без оглядки на статистику. Результат не замедлил сказаться: за 1-е полугодие 2024 года доля отказов вновь подскочила до 7,3% (13 043 отказа из 178 518 решений). Это более чем вдвое выше, чем годом ранее за тот же период (3,1%). Столь значимое увеличение прямо увязывается прокуратурой с отменой внутренних ограничений: «неоднократные отказы в согласовании ... не являются негативным показателем для прокуроров», теперь они не связаны по рукам и могут реагировать на все незаконные решения следствия. Более того, специальным указанием Генпрокурора от 15.12.2023 г. № 9/15 органам расследования запрещено предварительно неформально согласовывать ключевые решения с прокуратурой. Теперь такой практики не должно быть, каждый случай несогласия прокурора стал официально фиксироваться [8].

Как следствие, прокурорский фильтр начал работать жёстче. За полгода 2024 г. прокуроры не дали вовлечь в орбиту уголовного процесса 1022 лица (отказав в признании подозреваемыми). Это 1022 гражданина, которые иначе получили бы статус обвиняемых со всеми вытекающими последствиями. Также надзор не позволил необоснованно прекратить или прервать расследование в отношении 10 874 дел (из 110 321 случаев рассмотрения таких решений). Прокуроры всё активнее стали реализовывать право на отмену ранее согласованных постановлений, если позже выяснялась их незаконность: за 6 месяцев 2024 г. вышестоящими прокурорами отменено 5164 решения, которые до того были согласованы нижестоящими (в т.ч. 2440 постановлений о прерывании дела и 2724 о прекращении). Это на 24% больше, чем год назад, что свидетельствует о повышении требовательности к качеству решений даже после их первоначального одобрения. Впрочем, такая практика имеет и обратную сторону – она дезориентирует следствие и создает видимость «непоследовательности» прокуратуры, что было отмечено как проблемный момент.

Подводя итог, можно сказать: прокурорский фильтр в Казахстане заработал в полную силу к 2024 году. Прокуроры отслеживают и корректируют каждое серьёзное решение следствия, благодаря чему сотни и тысячи потенциально ошибочных действий пресекаются. Кроме того, новая модель породила ряд организационных издержек.

1. Правозащитный потенциал прокурорского фильтра.

Одна из главных целей реформы – предотвращение обвинительного уклона и усиление гарантий прав граждан в уголовном процессе.

Прежде всего, статистика, рассмотренная выше, демонстрирует ощутимые результаты в защите прав невиновных лиц. Сотни граждан избежали статуса обвиняемых благодаря тому, что прокуроры отказались санкционировать их привлечение, не усмотрев достаточных доказательств вины. За период 2021-2023 гг. таких случаев более 2000 (суммарно). Для сравнения, ранее следователь практически единолично принимал решение о признании подозреваемым, и лишь потом прокурор мог отменить это решение, когда человек уже подвергся уголовному преследованию. Сейчас же человек не может быть официально обвинён без согласия прокурора, что само по себе значимый гарант против произвольных или поспешных обвинений. Причём законодательно это регламентировано: согласно ст.64 УПК, постановление о признании лица подозреваемым вступает в силу только после утверждения прокурором. Таким образом, роль прокуратуры здесь схожа с институтом независимого судебного контроля – но осуществляется быстрее, в ходе самого расследования.

2. Организационные и коррупционные риски реализации модели.

Наряду с очевидными плюсами, внедрение трёхзвенной системы выявило ряд проблемных моментов. Их можно разделить на организационно-процессуальные (касающиеся эффективности и управляемости системы) и коррупционные риски (связанные с возможностью недобросовестного поведения участников процесса при новой системе).

1. Размывание ответственности и снижение самостоятельности следователя.

Как отмечалось, новая модель усиливает тенденцию «коллективного принятия решений» – ни один ключевой шаг без прокурора невозможен. Это ведёт к снижению процессуальной самостоятельности следователя (ст. 60 УПК гарантирует следователю независимость, но на практике она ограничена). Следователь перестаёт чувствовать себя полностью ответственным за дело: ведь окончательную «отмашку» по любому вопросу даёт прокурор. В результате, по оценкам аналитиков, ответственность фактически перекладывается на прокурора.

2. Конфликт интересов при совмещении надзора и участия в расследовании. Прокурор по Конституции выполняет функцию *высшего надзора* за законностью (ст. 83), а по УПК – ещё и функцию уголовного преследования от имени государства. В идеале эти грани должны быть сбалансированы, однако трёхзвенная модель смешивает их. Прокурор, одновременно санкционирующий действия следствия и потом оценивающий их законность, ставится в двусмысленное положение. Возникает конфликт интересов: надзирать за самим собой невозможно. Например, если подозреваемый обжалует прокурору действие следователя, которое сам же прокурор ранее согласовал, насколько объективно он рассмотрит жалобу? В большинстве случаев будет защитная реакция – ведь признать жалобу обоснованной значит расписаться в собственной ошибке при согласовании. Таким образом, *жалобы участников процесса рассматриваются с позиции обвинения*, отмечается в аналитической записке ГП. Это может привести к росту числа жалоб, ушедших в суд минуя прокурора – люди перестанут доверять такому порядку. Практически для устранения конфликта интересов предлагается вывести прокурора из некоторых стадий: например, исключить его из процедуры признания лица подозреваемым.

3. Формальный характер составления обвинительного акта прокурором. Одной из ключевых инноваций стало перенесение обязанности составления обвинительного документа на прокурора. Предполагалось, что это улучшит качество обвинения, сделает документ более юридически выверенным и убедительным. Однако на практике выяс-

нилось, что зачастую прокурор лишь переписывает следственный отчёт о завершении расследования.

4. Бюрократизация и замедление процесса. Несколько звеньев согласования и передачи материалов объективно удлиняют срок принятия решений. Следователи нередко жалуются, что вынуждены ждать согласования по несколько суток, хотя по закону прокурор должен оперативно реагировать. В практических обзорах указано, что процессуальная бюрократия возросла – городские и районные прокуроры не всегда решают сами, перестраховываются и отправляют наверх проекты решений на визирование.

5. Коррупционные риски и манипуляции показателями. Любое нововведение нужно оценивать и с точки зрения потенциальной возможности злоупотреблений. Реформа декларировалась как антикоррупционная (даже носила название закона о защите прав и противодействии коррупции). Логика: усиление надзора сократит произвол, а значит, и коррупцию. В целом это верно – прозрачность процедур выросла. Однако некоторые лазейки всё же просматриваются. Во-первых, отмечена проблема необоснованного возобновления дел после согласованного приостановления. Выглядит так: следователь и прокурор договариваются приостановить «висяк» (дело, где не найден подозреваемый) перед отчётным периодом, чтобы он не висел как нерезультативный, а затем, когда отчёт сдан, дело возобновляют и продолжают искать. Формально всё законно, но статистика улучшается манипулятивно. Во-вторых, опасение вызывает субъективный фактор при согласовании решений. Поскольку теперь огромное влияние сосредоточено в руках районного прокурора, возрастает риск, что недобросовестный следователь или заинтересованное лицо будут пытаться «повлиять» на прокурора, чтобы он либо не заметил нарушение, либо напротив – без причин отменил постановление.

Сопоставление с международным опытом: Германия, страны СНГ и Восточной Европы.

Правовая система Германии традиционно рассматривается как образец модели с сильной прокуратурой. Именно на неё ориентировалась Генпрокуратура РК, называя

германскую модель «наиболее приемлемой» для заимствования. В Германии предварительное расследование формально ведётся под руководством прокурора (Staatsanwalt), который вправе давать обязательные указания полиции и сам участвовать в следственных действиях. Все ключевые решения (предъявление обвинения, прекращение дела) принимает прокурор – следователь не выносит финальных постановлений без прокурорского одобрения. Более того, у прокурора есть дискреция: он может прекратить дело по соображениям целесообразности даже при наличии достаточных доказательств, если преступление небольшое (параграфы 153 и 153а УПК ФРГ) [9]. Это так называемый принцип целесообразности, позволяющий не тащить в суд всякую малозначительную уголовную провинность – вместо этого прокурор может закрыть дело с условием уплаты штрафа и т.п. Для Казахстана такой подход пока непривычен (УПК РК жёстче в вопросе обязательности обвинения), но сама идея прокурорского фильтра, отсекающего дела, напоминает именно германскую практику.

Опыт стран постсоветского пространства (СНГ). Здесь наблюдается разнонаправленная эволюция. Например, Россия после 2007 г. пошла путём создания независимого Следственного комитета, выведя следствие из структуры прокуратуры. Российский следователь получил высокий уровень самостоятельности, а прокурор потерял право санкционирования большинства следственных действий – их передали суду. Прокурор в РФ теперь осуществляет надзор и поддерживает обвинение, но уже не утверждает обвинительное заключение (следователь сам его утверждает и направляет дело в суд).

Другие центральноазиатские страны шли схожим с Казахстаном путём. Узбекистан в 2019 г. наделил прокуроров правом самостоятельно возбуждать дела и расширил надзор, хотя и сохранил следственный аппарат в МВД и других органах. Кыргызстан пока сохраняет классическую модель: следствие ведут МВД, ГКНБ и др., прокурор осуществляет надзор и утверждает обвинительное заключение, но не участвует в составлении самого заключения.

Каждое действие в системе фиксирует-

ся, уверяют в Генпрокуратуре Кыргызстана, в том числе во времени, вплоть до секунды, что позволяет осуществлять ведомственный контроль за движением досудебных производств и за сроками. В АИС «ЕРП» заложены функции надзора, т.е. без подтверждения в системе прокурором, определенные действия не могут быть совершены [11, с.143].

Институт следственных судей введен, однако прокурор не согласовывает каждое действие следователя – он скорее контролёр. Фактически Кыргызстан сейчас находится примерно на позиции Казахстана до реформы 2020 г. Однако дискуссии о реформе прокуратуры идут и там, тем более казахстанский опыт, несомненно, изучается. Интересно, что Концепция правовой политики КР 2021–2030 также предполагает усиление гарантии прав в уголовном процессе, и вопрос перераспределения полномочий может встать (хотя конкретно «трехзвенная модель» не декларирована).

Страны Восточной Европы (ЕС). Здесь большинство государств привели своё законодательство к стандартам, схожим с германо-французскими. Например, Польша: полиция расследует, прокурор надзирает и обвиняет, суд контролирует (санкции и потом рассматривает дело). Литва, Латвия, Эстония – похожая картина: следователь работает под руководством прокурора, ключевые решения за прокурором. В Эстонии, как упомянуто, действует модель, аналогичная германской.

Можно отметить, что англо-американская система противоположна советской, но тоже трёхзвенная: полиция – прокурор – суд, только прокурор вступает в дело ближе к концу (решает вопрос об обвинении, обеспечивает его в суде).

В рамках Концепции правовой политики РК до 2030 г. заявлено стремление усилить соревновательность и справедливость уголовного процесса, повысить индекс верховенства права и доверие к правосудию [10].

В контексте реализации Концепции правовой политики до 2030 года, Казахста-

ну необходимо продолжить корректировку модели уголовного процесса, стремясь достичь оптимального баланса между эффективностью уголовного преследования и гарантированностью прав человека. Исходя из проведенного анализа, можно предложить следующие меры:

1. Целесообразно чётко разделить роль прокурора-надзорника и прокурора-обвинителя. Процессуальный прокурор, который ведет дело и составляет обвинение, не должен одновременно выступать единственным лицом, рассматривающим жалобы на действия следствия по этому делу. Следовало бы закрепить правило, что жалобы участников на решения процессуального прокурора рассматривает либо специально уполномоченный другой прокурор, либо (ещё лучше) следственный судья.

2. Учитывая выявленную проблему подавления инициативы следствия, имеет смысл вернуть следователю право самостоятельно принимать некоторые решения, которые непосредственно не затрагивают права граждан. Например, законодательно исключить процедуру согласования с прокурором постановления о признании лица подзащитным.

3. Поскольку практика показала формальность переписывания обвинительных актов, стоит рассмотреть альтернативные подходы. Один из них – вернуться к схеме, где следователь составляет обвинительное заключение, а прокурор его утверждает.

4. Для успешной реализации модели нужны подготовленные кадры. Необходимо усилить учебные программы для следователей и прокуроров по новым навыкам: прокурорам – умение быстро ориентироваться в больших массивах материалов и писать обвинительные документы, следователям – взаимодействовать с надзором, устранять указанные недостатки.

5. Генеральной прокуратуре следует продолжить мониторинг статистики отказов, приостановлений и возобновлений, чтобы исключить описанные манипуляции.

Список литературы:

1. Послание Президента РК К. Токаева народу Казахстана от 1 сентября 2020 г. «Казахстан в новой реальности: время действий».
2. Закон РК от 19.12.2020 г. № 384-VI «О внесении изменений и дополнений в некоторые

законодательные акты по вопросам усиления защиты прав граждан в уголовном процессе и противодействия коррупции».

3. Кыдыралин Т.К. Полномочия прокурора в свете Послания Президента народу Казахстана // Вестник АРУ им. К. Жубанова. – 2021. – № 1 (63). – С. 120–128.

4. Королев Г.Н. Прокурорское уголовное преследование в российском уголовном процессе. – М.: Юристъ, 2002. – 240 с.

5. Головкин Л.В. Реформирование следственных органов России: монография. – М.: Юрлитинформ, 2013. – С.43–55.

6. Лакбаев К.С., Ханов Т.А., Бакишев К.А. Проблемы внедрения трехзвенной модели в систему досудебного производства Республики Казахстан // Общество и государство. – 2024. – № 2 (46). – С.55–58.

7. Аналитическая записка «О негативных факторах и рисках при внедрении третьего этапа трехзвенной модели» // Центр исследований проблем уголовного процесса, Генпрокуратура РК, 2024.

8. Информационная справка Генеральной прокуратуры РК о реализации трехзвенной модели.

9. УПК Федеративной Республики Германия (пер. на рус. яз. – СПб.: Юридический центр Пресс, 2003).

10. Концепция правовой политики РК до 2030 г. (утв. Указом Президента РК от 15.10.2021 г. № 674).

11. Маатов И.С. Автоматизированная информационная система «Единый реестр преступлений» как значимая часть цифровой трансформации кыргызской прокуратуры // Наука, новые технологии и инновации Кыргызстана №10, 2022. С.140-144.