

**ҚАЗАҚСТАН
РЕСПУБЛИКАСЫНЫҢ
ҚҰҚЫҚТЫҚ САЯСАТ
ТҰЖЫРЫМДАМАСЫНЫҢ
ЖОБАСЫНА
АЛЬТЕРНАТИВТІ
ҰСЫНЫСТАР**

**ҚАЗАҚСТАН
РЕСПУБЛИКАСЫНЫҢ
ҚҰҚЫҚТЫҚ САЯСАТЫНДАҒЫ
ПРОКУРАТУРАНЫҢ РӨЛІ**

2021



**ҚАЗАҚСТАН
РЕСПУБЛИКАСЫНЫҢ
ҚҰҚЫҚТЫҚ САЯСАТ
ТҰЖЫРЫМДАМАСЫНЫҢ
ЖОБАСЫНА
АЛЬТЕРНАТИВТІ
ҰСЫНЫСТАР**

**ҚАЗАҚСТАН
РЕСПУБЛИКАСЫНЫҢ
ҚҰҚЫҚТЫҚ САЯСАТЫНДАҒЫ
ПРОКУРАТУРАНЫҢ РӨЛІ**

**Алматы
2021**



Бұл басылым Сорос-Қазақстан Қорының қаржылық қолдауымен «Қоғамдық бастамалар үшін демократиялық тәжірибелердің ортақ кеңістігі: демократиялық саяси тәжірибелер мен механизмдерді дамыту бойынша шешімдер қабылдауға азаматтық қоғамның қатысуына жәрдемдесу» жобасы аясында шығарылды. Бұл басылымның мазмұны авторлардың көзқарасын көрсетеді және міндетті түрде Қордың көзқарасын білдірмейді.

Барлық материалдар пайда табумен байланысты емес әлеуметтік мақсатта пайдаланылады.

I. 2010–2020 ЖЫЛДАРҒА АРНАЛҒАН ҚҰҚЫҚТЫҚ САЯСАТ ТҰЖЫРЫМДАМАСЫНЫҢ ІСКЕ АСЫРЫЛУЫНА ҚЫСҚАША ТАЛДАУ

2021–2030 жылдарға арналған Құқықтық саясат тұжырымдамасының осы қысқаша талдауында прокуратура органдарының жұмысына қатысты мәселелеріне баса назар аударылған. Атап айтқанда, шолу 2010–2020 жылдарға арналған Тұжырымдаманың прокуратура органдарына қатысты ережелері ұлттық заңнама мен тәжірибеде қаншалықты толық және жүйелі түрде орындалды деген сұраққа жауап береді.

2010–2020 жылдарға арналған құқықтық саясат тұжырымдамасында Кіріспеде және 3.1-бөлімде прокуратура органдары туралы айтылған. Атап айтқанда, Кіріспеде 2007 жылғы мамырда енгізілген конституциялық өзгерістерге сілтеме жасалады: *«прокуратураның тергеу жүргізу мүмкіндігіне конституциялық тыйым алынып тасталды».*

3.1-бөлімде прокуратураның қызметін жетілдіру, прокуратураның қадағалау қызметінің тиімділігін арттыру, процессуалдық негіздерін жетілдіру, сотқа дейінгі іс жүргізудегі прокуратураның рөлі мен жауапкершілігін арттыру қарастырылған.

*«Жаңа жағдайларға бейімделу және адам құқықтары басым болатын заңнамалық салада нәтижелі жұмыс істеу, ең алдымен, еліміздің құқық қорғау жүйесінің өзегі болып табылатын **прокуратураның қызметін жетілдіруді талап етеді.***

*Прокуратураның негізгі қызметі ретінде оның қадағалау қызметінің **тиімділігін арттыру қажет.***

*Прокуратура органдары қызметінің **процессуалдық негіздерін** одан әрі **жетілдіру қажет.** Осы жұмыс шеңберінде сотқа дейінгі іс жүргізудегі прокурордың рөлі мен жауапкершілігін прокуратура жүзеге асыратын қылмыстық қудалау функциясының құрамдас бөлігі ретінде прокуратура органдарының қоғамға елеулі қауіп пен қиындық тудыратын қылмыстар туралы қылмыстық істерді тергеуі арқылы арттыру қажет.*

Прокуратура органдарының құқық қорғау қызметіне қатысты үйлестіру функциясының тиімділігін,** оның ішінде осы функцияны тиісті құқықтық реттеу арқылы одан әрі **арттыру қажет».

2010–2020 жылдар аралығында прокуратураның рөлі төмендегідей арттырылды.

2014 жылғы шілдеде Қазақстан Республикасының Қылмыстық процестік кодексі (бұдан әрі — ҚПК) қабылданды, онда сотқа дейінгі тергеп-тексеру кезіндегі прокуратураның функциялары мен өкілеттіктері егжей-тегжейлі сипатталған. Тергеу кезінде прокурорға кең өкілеттіктер берілген. Атап айтқанда, прокурор:

- қылмыстық құқық бұзушылық туралы арызды тіркейді және оны қылмыстық қудалау органына береді немесе өз өндірісіне қабылдайды және сотқа дейінгі тергеп-тексеруді жүзеге асырады;
- бір қылмыстық қудалау органынан келіп түскен қылмыстық құқық бұзушылық туралы арызды және қолда бар материалдарды тергеу құзыретіне және соттылығына қарай береді;
- қылмыстық құқық бұзушылықтар туралы арыздар мен хабарламаларды қабылдау және тіркеу кезінде заңдылықтың сақталуын тексереді;
- оқиға болған жерді қарауға қатысуға, сондай-ақ ҚПК көзделген өкілеттіктері шегінде өзге де әрекеттерді жасауға құқылы;

- жекелеген тергеу әрекеттерін жүргізу туралы жазбаша нұсқаулар береді;
- осы Кодексте көзделген жағдайларда сотқа дейінгі тергеп-тексеруді жүзеге асыратын адамның әрекеттерін және (немесе) шешімдерін келіседі, бекітеді;
- ҚПК-де көзделген жағдайларда және тәртіпте жасырын тергеу әрекеттерінің нәтижелерін сотқа дейінгі тергеп-тексеру материалдарына тіркеу туралы жазбаша нұсқаулар береді;
- иммунитеті және қылмыстық қудалаудан артықшылығы бар адамдарды иммунитетінен айыруға және қылмыстық жауаптылыққа тартуға келісім алу туралы ұсыныс жасайды;
- қылмыстық қудалау органдарынан тексеру үшін қылмыстық істерді, құжаттарды, материалдарды, оның ішінде жедел-ізвестіру, қарсы барлау және жасырын тергеу әрекеттерінің нәтижелерін қабылдайды, қосымша тергеу мерзімі үзілген қылмыстық істерді жібереді;
- заңсыз жасырын тергеу әрекеттерін тоқтатады;
- тергеушінің, анықтаушының, анықтау органының заңсыз қаулыларының, сондай-ақ тергеу бөлімі мен анықтау органы басшыларының, бағынысты прокурордың шешімдері мен тапсырмаларының күшін жояды;
- қылмыстық істі қосымша тергеуге қайтарады немесе сотқа дейінгі тергеп-тексеруді толық көлемде немесе нақты тұлғаларға қатысты тоқтатады;
- сотқа дейінгі тергеп-тексеруді жүзеге асыратын органнан істерді алып тастайды және ҚПК белгіленген тергеу құзыретіне сәйкес басқа сотқа дейінгі тергеп-тексеру органына береді;
- тергеудің объективтілігі мен жеткіліктілігін қамтамасыз ету қажеттілігіне байланысты ерекше жағдайларда қылмыстық қудалау органының немесе қылмыстық процеске қатысушының жазбаша өтініші бойынша істі бір органнан екінші органға береді немесе іс жүргізу барысында қабылдайды және осы Кодексте белгіленген тергеу юрисдикциясына қарамастан оларды тергейді;
- Қылмыстық кодекстің 17-тарауында көзделген азаптаулар, қылмыстық құқық бұзушылықтар туралы істер бойынша сотқа дейінгі тергеп-тексеруді жүзеге асыруға құқылы;
- Бас Прокурор ерекше жағдайларда өз бастамасы бойынша осы Кодексте белгіленген тергеу құзыретіне қарамастан, сотқа дейінгі тергеп-тексеруді жүргізуді прокурорға тапсыруға құқылы;
- ҚПК-де белгіленген жағдайларда және тәртіппен сотқа дейінгі тергеп-тексеру мерзімін ұзартады, сондай-ақ ҚПК 192-бабының жетінші және сегізінші бөлімдерінде көзделген жағдайларда тергеу мерзімін белгілейді;
- ҚПК-де тергеу судьясының құзыретіне жатқызылған мәселелерді қарау кезінде сот отырыстарына қатысады;
- заңмен белгіленген қамаудағы адамдарды ұстау тәртібі мен шарттарының сақталуын тексереді;
- айыптау актісін, қылмыстық теріс қылық туралы хаттаманы, жазбаша іс жүргізуді қолдану туралы қаулыны бекітеді, айыпталушыны сотқа береді және қылмыстық істі мәні бойынша қарау үшін сотқа жібереді;

- сотқа дейінгі тергеп-тексеруді жүзеге асыратын адамның қылмыстық істі немесе қылмыстық қудалауды толық немесе ішінара тоқтату туралы қаулысын бекітеді;
- Сот бұйрығы бойынша тергеу әрекеттерін ұйымдастырады, оның нәтижелерін сот прокурордың талабы бойынша іс материалдарына тіркейді;
- процессуалдық келісімге бастамашылық танытады және жасайды;
- ҚПК-де көзделген өзге де өкілеттіктерді жүзеге асырады¹.

Сонымен қатар, 2017 жылғы маусымда «Прокуратура туралы» Қазақстан Республикасының Заңы қабылданды, онда ТҚҚ және жасырын тергеу әрекеттерінің заңдылығын сақтауды қадағалаудағы прокуратураның рөлі сипатталған.

Осылайша, заңнамалық деңгейде прокуратураға сотқа дейінгі тергеп-тексеруді тікелей прокурордың толық бақылау, үйлестіру және жүзеге асыру құқығы берілді.

Сонымен бірге, прокуратура туралы заңнамада тұжырымдамада айтылған прокуратура органдарының жауапкершілігіне қатысты өте қысқа сипаттама берілген. Атап айтқанда, «Прокуратура туралы» Заңда прокуратура органдарының жауапкершілігі мәселесі өте қысқаша қарастырылған. Мысалы, 46-баптың 1-тармағында: «*Прокуратура органдарының қызметкерлері өз қызметі барысында заңда белгіленген жауаптылықта болады*» делінген. Сонымен қатар, заң мұндай жауапкершіліктің тәртібін ешқандай түрде сипаттамайды. Онда мұндай жауапкершілікті көздейтін заңнамалық актілердің нормаларына да сілтеме жасалмаған.

II. 2030 ЖЫЛҒА ДЕЙІНГІ ҚҰҚЫҚТЫҚ САЯСАТ ТҰЖЫРЫМДАМАСЫНЫҢ ЖОБАСЫНА СЫНИ ШОЛУ²

2030 жылға дейінгі Құқықтық саясат тұжырымдамасының жобасына бұл сыни шолуда прокуратура органдарының жұмысына қатысты мәселелерге баса назар аударылған. Атап айтқанда, шолу екі негізгі сұраққа жауап береді:

- Прокуратура саласындағы негізгі проблемалық мәселелер қандай және 2030 жылға дейінгі жаңа тұжырымдама жобасы олардың оңтайлы шешімін ұсына ма?
- Прокуратура органдарын дамыту үшін халықаралық стандарттар мен озық тәжірибелерді ескере отырып, қандай шешімдерді ұсынуға болады?

Прокуратура саласындағы негізгі проблемалық мәселелер

2018 жылы ЕҚЫҰ-ның Шығыс әріптестігінің Армения, Әзірбайжан, Беларусь, Грузия, Молдова және Украинаны қамтитын алты еліндегі прокуратура органдарының функционалдық тәуелсіздігі проблемаларына зерттеу жүргізілді. Бізге осы елдердің бірқатарында анықталған проблемалар Қазақстан Республикасының прокуратура органдары үшін де өзекті болып табылады.

¹ ҚР ҚПК, 193-бап.

² 2021-2030 жылдарға арналған Құқықтық саясат тұжырымдамасы жобасының мәтінімен келесі сілтеме бойынша танысуға болады: <https://legalacts.egov.kz/npa/view?id=7553105>.

Атап айтқанда, Есепте³ сол елдердегі прокуратура органдарының функционалдық тәуелсіздігіне⁴ қатысты келесі проблемалар анықталған:

- прокуратура органдарындағы функционалдық тәуелсіздік әлсіз және қылмыстық сот төрелігі жүйесінің дамуына үлкен қиындық туғызады;
- сол елдердің прокуратурасы туралы халықаралық және ұлттық заңнамасында прокурорлардың тәуелсіздігінің әртүрлі кепілдіктері көрсетілгенімен, іс жүзінде бұл кепілдіктердің көпшілігі орындалмайды немесе еленбейді;
- іс жүзінде, негізгі процессуалдық шешімдерді жоғары тұрған прокурормен талқылау арқылы басшылықтан бейресми «мақұлдау» алу көбінесе сот ісін жүргізудің міндетті шарты болып саналады;
- төменгі прокурорларға ауызша (тиісті құжат алмасусыз) ұйғарым мен нұсқаулар беру тәжірибесі кең таралған;
- прокуратура органдарында істерді бөлуді жоғары тұрған прокурорлар өздерінің дискрециялық өкілеттіктері негізінде жүзеге асырады. Сонымен қатар, прокурорлардың дискрециялық өкілеттіктерді жүзеге асыру бойынша жеткілікті дайындығы жоқ;
- Кеңес Одағындағы бұрынғы жүйенің мұрасы ретінде саналатын, прокуратура органдарының басшылары бүкіл басқару тізбегіне (оның ішінде бейресми әсер етуді қоса алғанда) күшті ықпалы бар;
- барлық прокурорлар өздерінің мансаптық өсуі, жалақысы мен сыйақысы, қызметін бағалау және жазалау мәселелері бойынша негізінен прокуратура органының басшысына тәуелді;
- жоғары тұрған прокурорларды іріктеу және тағайындау өзін-өзі басқару органдарына жүктелген жағдайдың өзінде де, іс жүзінде прокуратура жүйесінің басшылары процеске әлі де айтарлықтай ықпал етеді;
- төменгі санаттағы прокурорлардың қызметін бағалау, оларға сыйақы төлеу және жоғарылатылу мәселелері бойынша шешімдер қабылдауда жоғары басшылық маңызды рөл атқарады;
- қылмыстық сот төрелігінің иерархиялық жүйелері билік тізбегі бойынша сыртқы әсерге қатысты (мысалы, саяси көшбасшылар) осал болады. Бұл әсіресе төменгі сатыдағы прокурорларға және олардың жеке істер бойынша шешімдеріне бейресми, ашық емес және жауапсыз әсер ету мүмкіндігіне байланысты айқын көрінеді⁵.

Сонымен қатар зерттеу аға прокурорлардың, соның ішінде прокуратура органдары басшыларының төменгі санаттағы прокурорларға елеулі ықпалын түсіндіретін бірқатар факторларды анықтады:

- (1) прокуратура қызметіндегі қалыптасқан иерархиялық дәстүрге сәйкес бағынысты прокурорлар өздерінің басшыларының бейресми кеңестері мен нұсқауларынсыз маңызды шешімдерді сирек қабылдайды;

³ Қажеттіліктерді бағалау есебінің (бұдан әрі — Есеп) орыс тіліндегі нұсқасы: Шығыс Еуропа қатысушы мемлекеттеріндегі прокурорлардың функционалдық тәуелсіздігін нығайту мына сілтемеде <https://www.osce.org/files/f/documents/3/5/447865.pdf>.

⁴ Прокурорлардың функционалдық дербестігін олардың негізгі процессуалдық шешімдерді қабылдау қабілеті ретінде анықтауға болады, оның ішінде мыналарға қатысты: қылмыстық қудалауды қозғау; істерді қабылдамау; басшылықтың алдын-ала келісімінсіз істі заңнамалық, дәлелдемелер мен жеке соттылық негізінде жоғары тұрған сотқа шағымдану.

⁵ Есеп, жоғарыдағы 3-ші сілтеме, §§ 19–25.

- (2) прокурорлардың қызметін бағалауда маңызды сапалық көрсеткіштер ескерілмей, қылмыстардың ашылуы мен айыптау үкімдерінің деңгейіне байланысты болып қала береді;
- (3) кіші прокурорлардың тәжірибесінің, дайындығының және өзіне деген сенімінің болмауы;
- (4) жалақы мөлшері прокуратура органдары басшылары шешімдерінің жеткілікті деңгейде айқын болмауына байланысты болып қала береді;
- (5) прокуратураның өзін-өзі басқару органдарының болмауы немесе олардың дербестігінің болмауы;
- (6) прокурорларды іріктеу, тағайындау, жоғарылату, қызметін бағалау және жазалау тетіктері ашық емес, біржақты және еңбек нәтижелеріне негізделмеген.

Ұсынылып отырған 2030 жылға дейінгі Құқықтық саясат тұжырымдамасының жобасында облыстағы прокурорлардың функционалдық дербестігін нығайту туралы ештеңе айтылмаған. Біздің ойымызша, бұл — Тұжырымдама жобасы авторларының елеулі олқылығы. Оның орнына Тұжырымдама жобасында прокурордың келісімімен кепілді қолдану туралы айтылған. Біздің ойымызша, бұл мәселе прокуратура органдарының құзыретіне жатпайды және қазіргі Қылмыстық процестік кодексінде талап етілетіндей, ұйқамақпен және қамауға алумен қатар баламалы бұлтартпау шараларының бірі ретінде тек сотпен шешілуі тиіс.

Сонымен қатар, жобада мынадай ұсыныс бар:

«Прокуратураның қадағалауы азаматтар мен бизнес жүгінетін проблемаларды тиімді шешуге, прокурордың өкілеттіктерін және шектелмеген адамдар тобының, қоғам мен мемлекеттің құқықтарын тиімді қорғау жөніндегі құралдарды нақты құқықтық регламенттеуге қайта бағдарланатын болады.

Прокуратураның қызметі оның әлеуметтік-экономикалық саладағы қатысуын кеңейте отырып, заңдылықтың бұзылуының кез келген көріністеріне уақтылы ден қою үшін алдын ала қадағалауға бағытталатын болады. Әрине, бұл халықтың шағымдары үшін бірқатар алғышарттарды жояды, қоғамдағы шиеленіс пен жанжалды жеңілдетеді»⁶.

Бұл ұсыныс бізді қатты алаңдатады. Бұл ұсыныстың мазмұны өте түсініксіз. «Азаматтар мен бизнес жүгінетін проблемалар», «шектелмеген адамдар тобының, қоғам мен мемлекеттің», «заңдылықтың бұзылуының кез келген көріністеріне», «әлеуметтік-экономикалық саладағы қатысуын кеңейте отырып» деген сөздер нені білдіреді? Тұжырымдама жобасының авторлары прокуратураға бизнес өкілдері арасындағы азаматтық құқықтық қатынастарды реттеу бойынша шексіз құзіреттілікті беруді ұсынып отырғандай әсер қалдырады. Жоба авторлары бұл құқықтық қатынастарға прокуратура өкілдерін қандай негізде, қандай мақсатпен енгізбекші екені бізге түсініксіз.

Біздің ойымызша, прокурорларды бұл қатынастарға енгізу билікті асыра пайдалану, құқық қорғау органдарының сыбайлас жемқорлық мүмкіндіктерін арттырады және Тұжырымдама жобасының авторлары айтқандай, «қоғамдағы шиеленіс пен жанжалды ешбір жағдайда жеңілдетпейді». Азаматтық даулар және басқа да құқықтық қатынастар азаматтық заңнамамен реттеледі және Қазақстан Республикасының азаматтық істер жөніндегі соттарының құзыретіне жатады. Осыған байланысты, прокурорлардың қадағалау функцияларын кеңейту және қылмыстық процесте прокурорлардың функционалдық дербестігін нығайтуға назар аудару туралы бұл ұсынысты толығымен алып тастау ұсынылады.

⁶ 2021–2030 жылдарға арналған Құқықтық саясат тұжырымдамасы жобасының 5-бөлімі.

Прокуратура органдарын дамыту үшін ұсынылатын шешімдер

Прокуратураның жұмысын реттеу саласындағы халықаралық тәжірибе прокуратураның функционалдық дербестігін нығайтудың келесі шешімдерін ұсынады.

Біріншіден, көптеген елдердің прокуратура органдары төменгі санаттағы прокурорларға үлкен дискрециялық өкілдіктер береді. Көптеген елдерде төменгі санаттағы прокурорлардың функционалдық тәуелсіздігінің негізгі проблемаларының бірі — жоғары тұрған басшылықтың рұқсатынсыз өз бетінше шешім қабылдауға дискрециялық өкілеттіктердің болмауы немесе басшылықтың төменгі тұрған прокурорлардың функционалдық тәуелсіздігін құрметтеуге дайын болмауы болып табылады. Төменгі санаттағы прокурорларға үлкен функционалдық тәуелсіздік беруге мүдделі елдер англо-саксондық құқықтың кейбір юрисдикцияларында қолданылатын үлгіні қарастыра алады. Мысалы, Англияда, Канадада, Ирландияда және АҚШ-та бағынысты прокурорлар кәсіби функционалдық тәуелсіздіктің жоғары дәрежесін пайдаланады. Дегенмен де, ондай өкілеттіктердің өз шегі бар. Қабылданған шешімдердің біркелкілігі мен бейтараптығын қамтамасыз ету үшін жазбаша нұсқаулар бар.

Мысалы, Англиядағы прокурорлар қылмыстық қудалау туралы шешім қабылдаған кезде істің қоғамдық мүддеге сәйкестігін, сондай-ақ оның дәлелдемелік жағынан негізділігін тексеріп, бағалауы керек. Патшалық қылмыстық прокуратураның кодексіне сәйкес, тексерудің анықтау сатысында «прокурор әрбір тағылған айып бойынша күдіктілердің әрқайсысын соттау үшін нақты негіздер беретін жеткілікті дәлелдемелердің бар екенін анықтауы тиіс. Прокурор істің қорғаушы тарабымен қалай сипатталатынын және бұл айыптау үкіміне қалай әсер ететінін болжауы керек. Егер іс тексерулердің дәлелдеу сатысынан сәтті өтпесе, ол қаншалықты маңызды болса да, әрі қарай жалғастыра алмайды». Қоғамдық мүдделерге қайшы келетін жағдайларды қоспағанда, прокурор айыптауды растайтын жеткілікті дәлелдемелердің бар екеніне қанағаттанса, ол айыптауды жалғастыруы керек. Мұндай тексеру кезінде прокурор Кодексте көрсетілген барлық шарттарды ескеруі тиіс. Бұл талаптар прокурордың істі қоғам мүдделеріне сәйкестігін бағалауға мүмкіндік береді. Кодекстегі талаптардың тізбесі келесі мәселелерді қамтиды: (а) Қылмыс қаншалықты ауыр? (б) Күдікті қаншалықты кінәлі? (в) Жәбірленушіге келтірілген зардап қандай? (г) Қылмыс жасаған кезде күдікті 18 жасқа толмаған болды ма? (д) Қоғам қандай әсер етті? (е) Жауапкершілікке тарту пропорционалды реакция болып табылады ма? (ж) Ақпарат көздері қорғауды талап етіп отыр ма? Ұқсас ережелер мен стандарттар англо-саксон құқығының басқа юрисдикцияларында кездеседі⁷.

Екіншіден, соңғы жылдары көптеген елдерде сот кеңестерімен қатар прокуратураға өзін-өзі басқару органдары ретінде танылатын прокурорлық кеңестер енгізіліп, оларға кең өкілеттіктер берілді. Бұрынғы КСРО-ның кейбір елдерінде әртүрлі өзін-өзі басқару органдары, соның ішінде прокурорлық кеңестер құрылды, мұндай елдер қатарында Грузия, Молдова және Украина. Хорватия мен Сербия сияқты ЕҚЫҰ-ға мүше басқа мемлекеттер де прокурорлар кеңестерінің басқаша үлгісін қабылдады. Кейбір юрисдикцияларда судьялар мен прокурорлардың бірлескен кеңестері бар. Екі түрлі модельдің өмір сүруінің себебі, кейбір мемлекеттерде прокурорлар сот жүйесінен тыс заңгерлер болып саналса, басқа елдерде судьялар мен прокурорлар бір магистрат кәсібінің өкілдері болып табылады. Екі модельді де прокурорлардың тәуелсіздігін нығайтудың өміршең нұсқалары ретінде қарастыруға болады. Прокурорлар мен магистранттар кеңестері прокурорларды тағайындау, прокурорлардың қызметін бағалау нәтижелері бойынша шағымдарды тыңдау, тәртіптік жауапкершілікке тарту туралы істерді тыңдау және шешімдер қабылдау, прокурорларды ауыстыруды келісу және т.б. қоса алғанда, әртүрлі функциялар мен міндеттерді атқара алады.

Тәуелсіз прокурорлық кеңестердің мысалы ретінде 11 мүшеден тұратын Хорватия Мемлекеттік прокурорының кеңесін (Državnoodvjetničko vijeće) қарастыруға болады: жеті прокурор, екі

⁷ Есеп, жоғарыдағы 3-ші сілтеме, §§ 105–107.

заң профессоры және Хорватия парламентінің екі депутаты. Прокурорлар жергілікті, округтік және Бас прокуратура өкілдерінен тұрады. Кеңес мүшелерін прокурорлар арасынан барлық прокурорлар мен прокурордың орынбасарлары тікелей сайлау арқылы сайлайды. Кеңес мүшелері — университеттердің заң профессорлары факультет кеңестерінің ұсыныстары негізінде республиканың түкпір-түкпірінен заң факультеттерінің барлық профессорларымен сайланады⁸.

Үшіншіден, прокуратура қызметкерлерінің жұмысын бағалау жүйесін өзгерту. Прокурорлардың қызметін бағалауда тек қана немесе басымдық ретінде сандық көрсеткіштерді пайдалану Еуропалық прокурорлар консультативтік кеңесінің (ЕПКК) ұстанымына сәйкес келмейді. ЕПКК пікірінше, «сандық көрсеткіштер (істердің саны, сот талқылауының ұзақтығы сияқты) жалпы органның да, жеке прокурорлардың да тиімділігін бағалаудың жалғыз критерийі болмауы керек. [...] Сот төрелігінің «сапасын» сот жүйесінің «өнімділігінің» синонимі ретінде ғана түсінуге болмайды»⁹. Венециялық комиссияның ұстанымды да осындай: «Ұсынылған кейбір қосалқы критерийлер (әсіресе сандық өлшемдер) жұмыс жүктемесін өлшеу олардың ауырлығы мен күрделілігін есепке алмастан істердің санын жай ғана санаумен шектелмейтінін қамтамасыз ету үшін мұқият қарастыруды талап етеді. Айыптау үкімдерінің саны ешбір жағдайда критерий болмауы керек. Ешбір прокурордың айыпталушының сотталуына жеке мүддесі болмауы керек. [...] Сол сияқты, сәтті апелляциялардың көрсеткіші де негізгі критерий болмауы керек»¹⁰.

Кейбір ТМД елдерінде сапалық және сандық көрсеткіштерге бағытталған бағалау жүйелері қазірдің өзінде енгізілген. Мысалы, жақында Молдова прокурорларының Жоғарғы Кеңесі бағалаудың жаңа жүйесін әзірледі¹¹. Бұл жүйеге сәйкес, прокурорларды жеті адамнан тұратын прокурорлардың қызметін бағалау жөніндегі Кеңес бағалайды. Бағалау төрт жыл сайын жүргізіледі.

Молдовада прокурорлардың біліктілігін бағалау төрт кезеңнен тұрады: а) прокурорлардың өзін-өзі бағалауы; б) Кеңес баяндамашысының прокурорды бағалауы; с) басқарманың бағалау алдындағы сұхбаты; және d) Кеңестің прокурорды бағалауы. Бұл бағалау келесі критерийлерге негізделген: а) жалпы прокурор жұмысының сапасы; б) қылмыстық қудалау сатысындағы прокурордың жұмысы; в) қылмыстық сот ісін жүргізу сатысындағы прокурордың жұмысы; d) прокурордың өзінің кәсіби міндеттерін орындауға дайындығы мен уақтылылығы; е) прокуратураның институционалдық ережелерін сақтауы; (е) интеграция және коммуникация дағдылары; g) бедел мен адалдық¹².

Төртіншіден, нақты тәртіптік құқық бұзушылықтарды енгізу. Кейбір елдерде тәртіптік құқық бұзушылықтардың тізімі тым жалпыланған болып келеді. Кейбір елдерде сарапшылар прокурорлық құқық бұзушылықты бірнеше түрге бөледі. Мысалы, американдық ғалымдар теріс қылықтың 13 түрлі категориясын ажыратады: айыптау функциясын теріс пайдалану, дәлелдемелерді жария етпеу; бұқаралық ақпарат құралдарын теріс пайдалану; кінәні мойындау туралы мәміле бойынша келіссөздер жүргізу кезіндегі теріс қылық; міндеттерді орындауды негізсіз кешіктіру; алқабилерді іріктеу кезінде прокурорлық өкілеттіктерді асыра пайдалану;

⁸ Сол жерде, §§ 110–111.

⁹ ЕПКК, Еуропа прокурорларының консультативтік кеңесінің «Прокурорлар жұмысының, оның ішінде терроризмге және ауыр және ұйымдасқан қылмысқа қарсы күрестегі сапасы мен тиімділігі туралы» № 11 (2016 ж.) қорытындысы, Страсбург, 8 қараша 2016 жыл, 38-тармақ.

¹⁰ Венециялық комиссия, Черногория прокуратурасы туралы заң жобасы бойынша аралық пікір, Страсбург, 15 желтоқсан 2014 жыл, 86–88-тармақтар.

¹¹ Прокурорлардың қызметін бағалау жөніндегі кеңесті ұйымдастыру және оның жұмыс істеу тәртібі және прокурорлардың қызметін бағалау әдістемесі туралы ереже, Прокурорлардың жоғары кеңесінің 2016 жылғы 22 желтоқсандағы No 12-256/16 шешімімен бекітілген.

¹² Сол жерде, 7.1.-тармақ.

дәлелдемелерді ұсыну кезіндегі теріс қылық; сот-медициналық сараптама жүргізу кезінде тәртіпсіздік; үкім шығарудағы теріс қылық; үлкен қазылар алқасымен қарым-қатынастағы тәртіпсіздік; сот процесін теріс пайдалану; сот талқылауы кезінде процессуалдық нормаларды бұзу; айыптау үкімін шығару және айыптау тарапының кінәсі бойынша қылмыстық жауаптылыққа қайта тарту¹³.

Бесіншіден, тәртіптік жазалардың тізбесін кеңейту және нақтылау. Кейбір елдердің прокуратура туралы заңдарында тәртіптік жазалардың шектеулі ауқымы қарастырылған. Бұл әрқашан прокурорға қатысты тиімді және әділ тәртіптік шара қолдануға мүмкіндік бермейді. Кейбір елдердің заңнамалық актілерінде айыппұлдардың толығырақ тізімі бар. Мысалы, Франция магистраттарының мәртебесі туралы заң сегіз түрлі жазаны қарастырады: 1) прокурордың жеке ісіне жаза отырып, сөгіс; (2) басқа жерге ауыстыру; (3) функциялардан айыру; (4) лауазымын төмендету; (5) жалақыны толық немесе ішінара ұстап қалу арқылы бір жылдан аспайтын мерзімге қызметінен шеттету; (6) лауазымын төмендету; (7) міндетті зейнеткерлікке шығу және (8) зейнетақымен немесе құқығынсыз қызметтен шығару¹⁴. Тәртіптік жазалардың ұқсас тізімі Швейцарияда да бар: (1) ескерту; (2) сөгіс; (3) айыппұл; (4) жалақыны қысқарту; (5) лауазымынан шеттету; (6) лауазымын төмендету және (7) жұмыстан шығару¹⁵.

III. 2030 ЖЫЛҒА ДЕЙІН ҚҰҚЫҚТЫҚ САЯСАТ ТҰЖЫРЫМДАМАСЫНЫҢ ЖОБАСЫНА ЕНГІЗІЛЕТІН ҰСЫНЫСТАР

1. Халықаралық¹⁶ және өңірлік стандарттар¹⁷ прокурорлардың шешім қабылдауда тәуелсіз болуы үшін мемлекеттерге прокурорларға жеткілікті кепілдіктер беруді ұсынады (кейбір жағдайларда судьяларға¹⁸ берілетін кепілдіктерге теңестірілген). Прокуратураның биліктің атқарушы және заң шығарушы тармақтарынан институционалдық және функционалдық дербестігін күшейту қажет. Сонымен қатар, прокуратура органдары сот жүйесінен қатаң түрде бөлініп, прокурорлар судьялардың тәуелсіздігі мен бейтараптығын құрметтеуі тиіс.
2. Прокуратура органдары басшыларының бірінші кезекте аға прокурорлар қызметін атқара алатын (аса ауыр істер бойынша жұмыс істейтін) басқару функцияларын орындауын қамтамасыз ету қажет. Жалпы ереже бойынша, жоғары тұрған прокурорлар төменгі санаттағы прокурорларға жүктелген қылмыстық істерді тергеу мен құдалауға араласпауы керек. Аға прокурорлар ерекше маңызды істерді, атап айтқанда, құқықтық нқағидалар мәселелерін қозғайтын істерді қарауға белсене қатыса алады. Ондай істерге қатысу алдын-ала анықталып қойылуы тиіс. Сондай-ақ, заң прокурорлар тобына маңызды істерге

¹³ Мәселен, Беннетт Л.Гершманды қараңыз, Прокурордың теріс қылықтары, 2-басылым, Thomson Reuters және Джозеф Ф.Лоулесс, Прокурордың теріс қылықтары: заң, процедура, нысандары, 4-басылым, LexisNexis (2008). Bennett L. Gershman, Prosecutorial Misconduct, 2nd ed. Thomson Reuters (2018) and Joseph F. Lawless, Prosecutorial Misconduct: Law, Procedure, Forms, 4th ed., LexisNexis (2008)].

¹⁴ Глэдис Жильерон, «Құрама штаттардағы және Еуропадағы прокурорлар: Швейцария, Франция және Германияға баса назар аудара отырып, сараптама талдау жасау» Springer баспасы (2014), Gwladys Gillieron, Public Prosecutors in the United States and Europe: A Comparative Analysis with Special Focus on Switzerland, France, and Germany, Springer (2014)].

¹⁵ Сол жерде, 256-бет.

¹⁶ «Прокурорлардың негізгі міндеттері мен құқықтары туралы кәсіби жауапкершілік стандарттары мен ережелері», Халықаралық прокурорлар қауымдастығы, 23 сәуір 1999 ж., https://www.iap-association.org/getattachment/5f278b49-dd58-49ee-97d0-3d2d51a1af37/IAP_Standards.aspx.

¹⁷ Қылмыстық сот төрелігі жүйесіндегі прокуратураның рөлі туралы Еуропа Кеңесі Министрлер Комитетінің Rec(2000)19 ұсынысы, 6 қазан 2000 жыл, <https://rm.coe.int/16804be55a>.

¹⁸ Еуропа Кеңесі министрлер комитетіне ұсынуға арналған Еуропа прокурорларының консультативтік кеңесінің (ЕПКК) «Прокурорлардың тәуелсіздігі, есептілігі және этикасы туралы» № 13 қорытындысы, Страсбург, 23 қараша 2018 жыл.

қатысуға рұқсат беруі мүмкін, бұл ретте, топ жетекшісі шешім қабылдауда шешуші дауысқа ие болуы керек (бірақ басқа прокурорлардың пікірлері ескерілуі тиіс).

3. Прокуратура органдарының басшыларына төмен санаттағы прокурорлардың қарауындағы жекелеген істер бойынша тергеуге және/немесе қылмыстық қудалауға араласуға заң тікелей рұқсат берген жағдайларда олардың шешімдерінің күшін жойған кезде, жоғары тұрған прокурорлар себебі негізделген жазбаша ұйғарым жасауға міндетті.
4. Прокурорлардың мерзімді міндетті жиналыстар туралы егжей-тегжейлі жазба жүргізуі маңызды. Мұндай отырыстарда төменгі санаттағы прокурорлар прокуратура органдарының басшыларына өздерінің қарауындағы істер бойынша тергеп-тексерудің немесе қылмыстық қудалаудың барысы туралы баяндайды, сондай-ақ одан әрі іс жүргізу жөнінде нұсқаулар алады. Прокуратура органдарының басшыларынан төмен тұрған прокурорлар алған барлық нұсқауларды оларға жазбаша түрде беруді және қызметтік отырыстардың хаттамаларында ресімдеуді талап ету қажет. Мұндай нұсқауларды беру кезінде жоғары тұрған прокурорлар төменгі санаттағы прокурорлардың процессуалдық шешімдерді қабылдаудағы функционалдық дербестігін құрметтеуге міндетті. Істің түпкілікті нәтижесі туралы, мысалы, істі сотқа беру немесе одан бас тарту туралы шешімге қатысты ауызша немесе жазбаша нұсқаулар берілмеуі керек. Тек қана процессуалдық олқылықтарды, заңға сәйкес келмейтін шешімдерді немесе қолда бар дәлелдемелерді түзету туралы нұсқаулар берілуі мүмкін. Мұндай нұсқаулар адам құқықтарын бұзу фактілеріне және қосымша тергеу әрекеттерін жүргізуге де қатысты болуы мүмкін.
5. Қылмыстық істерді тергеу (қылмыстық іс қозғау, айыптау, істі қысқарту, айыптау актісін растау және істі сотқа жіберу) кезінде барлық маңызды шешімдерді прокуратура органы басшысының ресми немесе бейресми бекітуінсіз прокурорлардың өз бетінше қабылдауын қамтамасыз ету қажет. Әсіресе, ықпалы зор тұлғаларға (бизнесмендерге немесе саясаткерлерге) қатысты істерді қарау кезінде, сондай-ақ мемлекеттік органдар азаптау, адамгершілікке жатпайтын немесе ар-намысты қорлайтын әрекеттер немесе сыбайлас жемқорлық әрекеттері сияқты заңсыз әрекеттерде көрініс тапқан жағдайларда прокурорлардың тәуелсіздігін қамтамасыз ету қажет. Жоғары тұрған прокурордың мақұлдауын талап ететін жалпы тәжірибедегі барлық критерийлер мен ерекшеліктерді нақты реттеу қажет.
6. Істі объективті және бейтарап бөлу механизмін әзірлеу және енгізу маңызды. Бұл механизм әрбір жаңа істі оның мамандануын, құзыретіндегі істердің санын, жұмыс көлемін және тәжірибесін ескере отырып, кездейсоқ тағайындауға негізделуі мүмкін. Прокуратура органдары прокурорлардың мамандануын ынталандыруы керек.
7. Прокурорлардың функционалдық дербестігі мен автономдығына қатысты Бас прокуратураның қолданыстағы нормативтік құқықтық актілерін енгізу немесе жетілдіру қажет. Бұл нормативтік құқықтық актілерде төмен тұрған прокурорлар, олардың басшылығы мен прокуратура органдары басшыларының көптеген мәселелер бойынша өзара қарым-қатынастары, соның ішінде тергеу немесе қылмыстық жауапкершілікке кімдер жауапты екендігі нақты анықталуы керек.
8. Функционалдық дербестік жөніндегі ішкі саясатты сақтау үшін заңнамада жауапкершіліктің нақты анықтамасын (барлық деңгейдегі прокурорлар үшін, оның ішінде тиісті тәртіптік жазалау шаралары үшін белгіленген) қамтамасыз ету қажет. Бұл ретте, прокурордың адалдықпен қабылдаған шешімдері оның іс-әрекетінде өрескел немқұрайлылық белгілері болмаған жағдайда оны тәртіптік жауапкершілікке тартуға негіз бола алмайтынын қамтамасыз ету маңызды. Жалпы тәртіптік жаза қызметкердің қызметін бағалау шеңберінде анықталатын прокурордың қанағаттанарлықсыз жұмысына байланысты емес, ол орынсыз мінез-құлық көрсеткен жағдайда ғана туындауы керек.
9. Прокурорлар қызметін қылмысты ашу және ақтау үкімдерінің көрсеткіштеріне негізделмей бағалау жүйесін әзірлеу және енгізу қажет. Оның орнына жұмысты бағалауда

прокурордың біліктілігіне назар аудару керек, оның ішінде ол келесі факторларды қамтуы мүмкін: кәсіби біліктілік (заңды білу, сотта дәлелдемелерді ұсына білу, өтініштер мен басқа да процессуалдық құжаттарды жаза білу); тұлғалық (жұмыс жүктемесін көтере білу, өз бетінше шешім қабылдау қабілеті); әлеуметтік (әріптестермен жұмыс істей білу; сотқа, қорғау тарабына және зардап шеккен тарапқа құрметпен қарау). Әкімшілік лауазымға көтерілу мәселесін қарастыру кезінде көшбасшылық дағдыларды да ескеру және бағалау қажет.

- 10.** Прокуратура органдары мерзімді түрде, мысалы, төрт жылда бір рет сол және басқа прокуратура органдарының прокурорларынан тұратын коллегия арқылы барлық қызметкерлердің қызметін бағалауды жүргізуі тиіс. Прокуратура органы басшысы мен тікелей жоғары тұрған прокурордың төмен тұрған прокурорлардың қызметін бағалауда жалғыз өзінің шешуші дауысы болмауы керек. Бағалау нәтижелері прокурорларға қолжетімді болуы тиіс. Ол бағалау нәтижелері бойынша өз ескертулерін жіберуге, сондай-ақ қажет болған жағдайда оларды сотта даулауға құқылы болуы тиіс.
- 11.** Егер сыбайлас жемқорлық әрекеті сияқты теріс қылықтарға күдіктенуге негіз болмаса, өздері қараған істер бойынша ақтау үкімдерінің болуы себепті прокурорлардың тәртіптік тергеп-тексеруге және/немесе өндіріске тартылмауын қамтамасыз ету қажет. Прокурорларға берілетін үстемақылар қылмыстың ашылуы мен ақтау үкімдеріне байланысты болмауы керек.
- 12.** Прокурорлардың өзін-өзі басқару органдарын (прокурорлық кеңестер және/немесе біліктілік және тәртіптік комиссиялар) құру қажет. Мұндай органдардың негізгі функцияларына басқалармен қатар мыналар кіруі керек: қылмыстық қудалауға кандидаттарды іріктеу процесін ашық жүргізу; прокурорлардың қызметін жоғарылату және прокурорларға қатысты тәртіптік мәселелерді қарау.
- 13.** Өзін-өзі басқару органдарының құрамына сайланбалы прокурорлар, сондай-ақ басқа да топтар, оның ішінде азаматтық қоғам өкілдері кіруі керек. Саяси тағайындауларға жол бермеу керек. Өзін-өзі басқару органдарының Бас прокуратурадан құрылымдық жағынан да, қаржылық жағынан да тәуелсіз болуын қамтамасыз ету қажет.
- 14.** Прокуратура органдары сот талқылауы ақтау үкіміне немесе прокурор сұраған үкімге қарағанда жеңілірек үкім шығаруға әкеп соққан жағдайларда, прокурорларға қатысты тәртіптік іс қозғау тәжірибесін жоюы керек. Айыпталушыны соттауды қамтамасыз етпегені үшін прокурорлар тәртіптік жауапкершілікке тартылмауы керек.
- 15.** Заңнамалық деңгейде қызметтік теріс қылық жасаған прокурорларға қолданылуы мүмкін тәртіптік жазалау шараларының прогрессивті және егжей-тегжейлі тізбесі енгізілуі тиіс. Прогрессивті тізімде тәртіптік құқық бұзушылықтардың кеңірек тізімі болуы керек.
- 16.** Заңсыз қаулылар немесе прокурор келіспеген қаулылар шығарған судьяларға қатысты қылмыстық істерді қозғау тәжірибесін тоқтату қажет. Прокурорлар заңсыз деп танылған шешімдер мен ұйғарымдарға, негізінен, апелляциялық шағым арқылы дау айтуы керек. Прокурорлар судьяларға қарсы қылмыстық істтерді тек теріс пиғыл немесе билікті қасақана асыра пайдалану жағдайларында ғана қозғауы керек.
- 17.** Қылмыстық кодекстің 418-бабы «Қасақана әділетсіз үкім, шешім немесе өзге де сот актісін шығару» алып тасталуы тиіс.