

Ученые записки Таврического национального университета им. В. И. Вернадского
Серия «Юридические науки». Том 27 (66). 2014. № 4. С. 178-183.

УДК 347.963;343.1

СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ ПОЛНОМОЧИЙ ПРОКУРОРА В УГОЛОВНОМ СУДОПРОИЗВОДСТВЕ В СТРАНАХ СНГ

Кошман А. В.

В статье исследуются и анализируются полномочия прокуроров Республик Беларусь, Казахстана, РФ, Узбекистана в уголовном судопроизводстве, а также проблемные вопросы, связанные с их реализацией.

Ключевые слова: прокурор, полномочия, уголовное судопроизводство.

Постоянно меняющаяся ситуация в странах СНГ, в том числе и в правовом поле, поиск места и роли прокуратуры и ее влияния на развитие общества вызывает постоянную дискуссию среди научных работников и практиков этих стран.

Организационно-правовые аспекты деятельности прокуратуры в уголовном судопроизводстве исследовались в трудах С.А. Альперта, Д.М. Бакаева, А.Д. Берензона, Ю.Е. Винокурова Ю.М. Грошевого, В.С. Зеленецкого, П.М. Каркача, Г.К. Кожевникова, Ф.М. Кобзарева, А.Ф. Козусева, Б.В. Коробейникова, Н.И. Мычко, В.Д. Финько, И.Я. Фойницкого, В.П. Рябцева, А.Ф. Смирнова, А.Я. Сухарева.

Целью статьи является проведение сравнительного анализа некоторых полномочий прокурора в уголовном судопроизводстве в странах СНГ, выявление, как общих тенденций, так и особенностей трансформации статуса прокурора в уголовном судопроизводстве.

В процессе подготовки данной публикации проанализированы полномочия прокуроров в уголовном судопроизводстве в республиках Армении, Беларусь, Казахстан, РФ, Украине.

Известный российский ученый И.Я. Фойницкий отмечал, что в истории насаждения законности институт прокуроров имел высокое значение, он сослужил огромную службу для перехода от системы управления по личному усмотрению к системе управления по закону [12, с. 523].

После обретения независимости в указанных государствах построение правовой системы началось не с чистого листа, в каждой из республик некогда союзного государства имелась правовая база в виде Конституций, кодексов и законов.

В СССР как союзном государстве с 25.12.1958 основы уголовного судопроизводства и определявший единый правовой статус прокурора Закон СССР от 30.11.1979 «О прокуратуре СССР» были едиными.

Развитие статуса прокуроров практически началось с принятия Конституций и законов независимых государств о прокуратурах, после последовало принятие уголовно-процессуальных кодексов, определивших полномочия прокуроров в уголовном судопроизводстве.

Формирование статуса прокуроров в уголовном судопроизводстве в странах СНГ можно подразделить на несколько периодов. Первый период – 1991–2000 гг., когда в указанных странах были приняты конституции, и отраслевые законы, закрепившие статус прокуратур как централизованных систем с законодательным закреплением их полномочий.

Конституция Республики Армения от 05.07.1995 в ст. 103 закрепила, что прокуратура является единой системой, которую возглавляет Генеральный прокурор [1].

В Конституции Республики Узбекистан от 08.12.1992 [2] в главе XXIV определен статус прокуратуры как единой централизованной системы, осуществляющей надзор за точным и единообразным исполнением законов на территории республики.

Практически одновременно был принят Закон Республики Узбекистан от 09.12.1992 «О прокуратуре». 29.08.2001 закон принят в новой редакции, сохранив полномочия прокурора по осуществлению надзора за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание, предварительное следствие [3].

Закон Республики Казахстан от 21.12.1995 «О прокуратуре» с изменениями и дополнениями также сохранил полномочия прокуроров по осуществлению надзора за законностью следствия и дознания [4].

При этом закон конкретизирует полномочия прокурора в указанном направлении деятельности. В соответствии со ст. 38 Закона Республики Казахстан «О прокуратуре» прокурор, осуществляя надзор за законностью досудебного расследования:

- 1) получает для проверки от органов досудебного расследования уголовные дела, документы, материалы и иные сведения об уголовных правонарушениях, о ходе оперативно-розыскной деятельности, негласных следственных действий, досудебного расследования;
- 2) проверяет соблюдение законности при приеме, регистрации, разрешении заявлений и сообщений о совершенных или готовящихся уголовных правонарушениях;
- 3) поддерживает либо отказывает в поддержании перед следственным судьей ходатайства органа уголовного преследования о санкционировании содержания под стражей или домашнего ареста подозреваемого, обвиняемого, санкционирует применение залога;
- 4) в необходимых случаях начинает и проводит досудебное расследование, дает указания о производстве досудебного расследования;
- 5) отменяет незаконные постановления лиц, осуществляющих досудебное расследование;
- 6) если в ходе досудебного расследования были допущены нарушения прав участников процесса и других граждан, незаконные методы расследования, ставит вопрос об ответственности виновных лиц;
- 7) в случаях неполноты досудебного расследования, а также установления допущенных нарушений законности возвращает уголовное дело на дополнительное расследование либо прекращает его в полном объеме или в отношении конкретных лиц;
- 8) утверждает обвинительный акт, протокол об уголовном проступке, направляет уголовное дело в суд для рассмотрения по существу;
- 9) требует при необходимости от руководителей следственных подразделений и органов дознания проведения проверок в подчиненных им органах в целях устранения нарушений закона, обеспечения полного раскрытия уголовных правонарушений;
- 10) рассматривает жалобы на действия (бездействие) и решения лица, осуществляющего досудебное расследование, руководителей органов досудебного расследова-

ния; 11) проверяет соблюдение установленного законодательством порядка и условий содержания под стражей лиц, в отношении которых мерой пресечения избрано содержание под стражей; 12) выполняет иные установленные законом полномочия. Указания прокурора в пределах его компетенции являются обязательными для лица, осуществляющего досудебное расследование.

В Конституции Республики Беларусь, принятой 15 марта 1994 г., в главе 7 закреплён статус прокуратуры как единой централизованной системы. [5]

Закон Республики Беларусь «О прокуратуре Республики Беларусь» от 29 января 1993 г. в редакции от 8 мая 2007 г. наделил прокуратуру полномочиями по осуществлению надзора за исполнением законодательства при осуществлении оперативно-розыскной деятельности, дознания, предварительного следствия [6]. При этом полномочия прокуроров при осуществлении надзора за исполнением законов в ходе досудебного производства при производстве предварительного следствия и дознания в Республике Беларусь в законе не конкретизированы, а определяются уголовно-процессуальным кодексом.

В РФ в Федеральном законе от 17.01.1992 № 2202–1 «О прокуратуре Российской Федерации» в ст. 30 указано, что полномочия прокурора по надзору за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие, устанавливаются уголовно-процессуальным законодательством Российской Федерации и другими федеральными законами [7].

Таким образом, в Республиках Армении, Беларусь, Казахстан, РФ, Украине, по нашему мнению, начинает формироваться два направления законодательного закрепления полномочий прокурора в уголовном судопроизводстве: 1) с конкретизацией полномочий прокуроров в отраслевых законах; 2) без конкретизации полномочий в отраслевых законах со ссылкой на уголовно-процессуальное законодательство.

Вторым периодом формирования полномочий прокуроров в уголовном судопроизводстве можно назвать 2000–2014 г., когда в странах СНГ начинается разработка новых уголовно-процессуальных кодексов.

В Республики Беларусь УПК принят 16.07.1999, в РФ УПК принят 18.12.2001, но процесс поиска новых процессуальных форм уголовного судопроизводства был длительным.

Основными проблемами, которые необходимо было разрешить, были: искоренение волокиты при регистрации заявлений и сообщений о совершенных преступлениях, вопрос равенства прав обвинения и защиты по сбору и предоставлению суду доказательств, обеспечение эффективного и беспристрастного правосудия.

В этот период и возник вопрос о том, каким должен быть правовой статус прокурора в уголовном судопроизводстве, он должен иметь широкие, как и прежде, полномочия по надзору за следствием и дознанием или эти полномочия должны остаться только за дознанием, а следствие должно иметь полную самостоятельность, и тем самым будет достигнута эффективность уголовного судопроизводства в достижении самой цели уголовного судопроизводства – по привлечению виновных в совершении преступления лиц и защите прав потерпевших.

Предлагалось и другое решение: прокурор – процессуальный руководитель досудебного расследования, но в этом случае не будет ли подмены надзора и контроля и

способен ли прокурор совместить функции надзора и процессуального руководителя досудебного расследования?

В Украине 13.04.2012, в Республике Казахстан 04.07.2014 были приняты новые уголовно-процессуальные кодексы. В соответствии с УПК Украины прокурор приобрел статус процессуального руководителя досудебного расследования, имеющий полномочия по реагированию на процессуальные нарушения во время расследования уголовных правонарушений, полномочия по проведению и согласованию следственных (розыскных) действий, а также участия в суде при рассмотрении ходатайств о предоставлении разрешения на проведение следственных (розыскных) действий; надзорные полномочия и полномочия прокурора при участии в судебном рассмотрении уголовных дел.

В Республике Казахстан согласно УПК прокурор имеет надзорные полномочия в уголовном судопроизводстве в части следствия и дознания, а также право принимать к производству любое уголовное дело и проводить по нему расследование, пользуясь полномочиями следователя.

Надзор за законностью досудебного расследования в этих странах осуществляет уполномоченный на то прокурор.

Несколько по-иному сложилась правовая ситуация в РФ, где в результате реформирования следствия прокуратуры и создания Следственного комитета, на наш взгляд, произошло сужение прав прокурора при осуществлении надзора за проведением предварительного следствия.

В УПК РФ 05.06.2007 в соответствии с Федеральным законом № 87-ФЗ были внесены изменения, в том числе и ст. 37, определяющую полномочия прокурора, в соответствии с которыми прокурор был лишен права возбуждать уголовные дела, поручать его расследование дознавателю, следователю, нижестоящему прокурору либо принимать его к своему производству; участвовать в производстве предварительного расследования и в необходимых случаях давать письменные указания о направлении расследования, производстве следственных и иных процессуальных действий либо лично производить отдельные следственные и иные процессуальные действия; давать согласие дознавателю, следователю на возбуждение уголовного дела в соответствии со ст. 146, отстранять следователя от дальнейшего производства расследования, если допущено нарушение требований УПК РФ при производстве предварительного расследования, отменять незаконные или необоснованные постановления следователя [8].

По нашему мнению (и правоприменительная практика подтвердила это), прокурор был лишен важных полномочий, позволяющих как стороне обвинения полно осуществлять процессуальную деятельность в целях изобличения подозреваемого, обвиняемого в совершении преступления.

В соответствии со ст. 37 УПК РФ прокурор является должностным лицом, уполномоченным в пределах компетенции, предусмотренной настоящим Кодексом, осуществлять от имени государства уголовное преследование в ходе уголовного судопроизводства, а также надзор за процессуальной деятельностью органов дознания и органов предварительного следствия, следовательно, поэтому он должен иметь в этих целях широкий спектр полномочий. Ведь в правовой системе государства действенная систе-

ма законодательных противовесов способна не только предотвратить нарушения закона, но и обеспечить реальную защиту прав граждан и юридических лиц.

Серьезную обеспокоенность этой проблемой высказывают не только прокуроры, но и научные работники. Так, А.С. Александров [9], Т.К. Рябинина [10] полагают, что ограничение полномочий прокурора негативно скажется на роли прокурора по выполнению задач уголовного судопроизводства.

Принятые изменения в УПК РФ в соответствии с федеральными законами от 02.12.2008 № 226-ФЗ, от 28.12.2010 № 404-ФЗ восстановили ряд надзорных полномочий прокуроров в уголовном судопроизводстве в части права истребовать и проверять законность и обоснованность решений следователя или руководителя следственного органа об отказе в возбуждении, приостановлении или прекращении уголовного дела.

На наш взгляд, при расширении надзорных полномочий прокуроров в уголовном судопроизводстве речь не должна идти о сужении полномочий следователя.

Таким образом, в постсоветских республиках в уголовном судопроизводстве сформировались следующие статусы прокуроров: 1) прокурор, имеющий право возбуждать уголовные дела, (начинать), и проводить расследование, а также надзорные полномочия как в отношении следствия, так и дознания, и полномочия государственного обвинителя в ходе судебного производства по уголовному делу; 2) прокурор как процессуальный руководитель досудебного расследования; 3) прокурор, имеющий надзорные полномочия в отношении дознания и следствия и полномочия государственного обвинителя в ходе судебного производства по уголовному делу.

На наш взгляд, углубление экономических связей между странами Содружества независимых государств требует и унификации законодательства, в том числе и уголовно-процессуального, и определения статуса прокурора, обладающего всеми полномочиями для достижения целей уголовного судопроизводства.

Список литературы:

1. Конституция Республики Армения от 5 июля 1995 г. / Национальное собрание Республики Армения [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.parliament.am/parliament.php?id=constitution&lang=rus>.
2. Конституция Республики Узбекистан от 8 декабря 1992 г. Информационный портал Республики Узбекистан [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.moymir.uz/konstitusiya>.
3. Закон Республики Узбекистан «О прокуратуре» от 29 августа 2001 г. с изменениями [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.moymir.uz/konstitusiya>.
4. Закон Республики Казахстан «О прокуратуре» от 21 декабря 1995 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://prokuror.gov.kz/rus/o-prokurature/normativnye-pravovye-akty/zakon-o-prokurature>.
5. Конституция Республики Беларусь от 15 марта 1994 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.pravo.by/main.aspx?guid=6351>.
6. Закон Республики Беларусь «О прокуратуре Республики Беларусь» от 8 мая 2007 г. № 220-3. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.pravo.by/main.aspx?guid=6351>.
7. Федеральный закон «О прокуратуре РФ» от 17.01.1992 № 2202-1 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.genproc.gov.ru/documents/legal-base/document-59>.
8. Уголовно- процессуальный кодекс РФ от 18.12.2001 №174-ФЗ [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.consultant.ru/popular/upkrf>.
9. Александров А.С. К вопросу о создании единого следственного комитета // Вестник Саратовской государственной академии права. – 2010. – № 6 (76). –18 с.
10. Рябинина Т.К. И вновь к вопросу о правовом статусе прокурора в уголовном судопроизводстве // Уголовное судопроизводство. – 2008. – №1.

11. Винокуров Ю.Е. Прокурорский надзор : [учебник] / Ю.Е. Винокуров. – 9-е изд., перераб. и доп. – М. : Издательство Юрайт, 2011. – 490 с.

12. Фойницкий И.Я. Курс уголовного судопроизводства. Изд. 4-е. Том 1 / И.Я. Фойницкий. – С-Пб. : Типография т-ва «Общественная Польза», 1912. – 523 с.

Кошман А. В. Порівняльний аналіз повноважень прокурора у кримінальному судочинстві в країнах СНД / А. В. Кошман // Вчені записки Таврійського національного університету імені В. І. Вернадського. Серія : Юридичні науки. – 2014. – Т. 27 (66). № 4. – С. 178-183.

У статті досліджуються і аналізуються повноваження прокурорів Республік Білорусь, Казахстану, РФ, Узбекистану в кримінальному судочинстві, а також проблемні питання, пов'язані з їх реалізацією.

Ключові слова: прокурор, повноваження, кримінальне судочинство.

**COMPARATIVE ANALYSIS OF THE POWERS OF THE PROSECUTOR
IN CRIMINAL PROCEDURE IN THE STATES OF CNS**

Koshman A. V.

In the article probed and analyzed the powers of prosecutors of the Republic of Belarus, Kazakhstan, Russia, Uzbekistan in criminal procedure, as well as the problematic issues related to their implementation.

Key words: prosecutor, powers, criminal procedure.