

УДК 343.1

*А.А. Сартбаева***СРАВНИТЕЛЬНАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ПОЛНОМОЧИЙ ПРОКУРОРА
В УГОЛОВНОМ СУДОПРОИЗВОДСТВЕ ПО УПК РОССИЙСКОЙ
ФЕДЕРАЦИИ И УПК КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ**

Необходимость исследования полномочий прокурора по уголовно-процессуальному законодательству Российской Федерации и Кыргызской Республики вызвана поиском оптимальных вариантов их определения и реализации в уголовном судопроизводстве. Полномочия прокурора по УПК обоих государств подвергаются изменениям с учетом изменения процессуального законодательства. Различный подход законодателей Кыргызской Республики и России к определению полномочий прокурора позволяет сделать анализ их деятельности, определить необходимость внесения изменений и дополнений в законодательство. Из анализа полномочий следует, что в УПК РФ прокурор наделен полномочиями по надзору за деятельностью органов расследования, а в УПК КР – полномочиями по надзору за законностью расследования. Обосновывается мнение, что в УПК РФ прокурор должен быть наделен полномочием по надзору за законностью расследования. Предложено ввести в УПК РФ положение, регулирующее полномочия прокурора по защите имущественных прав государства и потерпевших лиц, не способных самостоятельно воспользоваться правом защиты. Отстаивается позиция о недопустимости полностью лишать прокурора прав по осуществлению процессуального руководства следствием, поскольку у следователя должна быть защита процессуальной самостоятельности, которая в конфликте между следователем и его начальником может быть обеспечена только прокурором.

Ключевые слова: прокурор, полномочия, уголовное судопроизводство, обвинение, уголовное преследование, надзор, Уголовно-процессуальный кодекс, Кыргызская Республика, Российская Федерация.

Прокурор является одним из основных участников в уголовно-процессуальном производстве. Он действует от имени государства, поэтому его решения должны быть объективны, беспристрастны, законны и обоснованы. Полномочия прокуроров Кыргызии и России представляют интерес как объекты развития постсоветского права по пути законности и правопорядка.

Действующее уголовно-процессуальное законодательство Российской Федерации и Кыргызской Республики в целом и в вопросах полномочий прокурора обладает некоторым сходством, однако им присущи определенные различия, что обуславливает необходимость проведения сравнительного исследования для выявления оптимального круга полномочий, определяющих участие прокурора в уголовном процессе.

Полномочия прокурора в уголовном процессе Российской Федерации (далее – РФ) урегулированы нормами ст. 37, 246 УПК РФ, ст. 22, 27, 30, 33 Федерального закона от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации», а полномочия прокурора в уголовном процессе Кыргызской Республики (далее – КР) нормами ст. 33, 34, 258 УПК КР, ст. 32, 34, 36, 38 Закона о прокуратуре Кыргызской Республики от 17 июля 2009 г. № 224. Согласно ч. 1 ст. 37 УПК РФ и ч. 1 ст. 33 УПК КР прокурор осуществляет уголовное преследование. Однако ч. 1 ст. 37 УПК РФ предусматривает осуществление прокурором надзора за *процессуальной деятельностью* органов дознания и органов предварительного следствия, УПК КР в ч. 2 ст. 34 определяет полномочия при осуществлении надзора за *законностью* расследования уголовных дел. Таким образом, законодатель в УПК РФ наделяет прокурора полномочиями по надзору за деятельностью органов расследования, а в УПК КР полномочиями по надзору за законностью расследования. Данное различие является принципиальным, поскольку для осуществления надзора за законностью расследования прокурор должен быть наделен рядом полномочий, которые позволили бы ему пресекать любое нарушение законности при производстве по уголовному делу. Надзор за процессуальной деятельностью органов дознания и предварительного следствия имеет ограничительный характер, зависит от полномочий, которыми наделяется в данном вопросе прокурор. Показательным является положение, согласно которому полномочия по надзору за следствием и дознанием по УПК РФ имеют различное наполнение. Полагаем, что в УПК РФ прокурор должен быть наделен полномочием по надзору за законностью расследования.

Интересен подход законодателя Кыргызской Республики при определении полномочий прокурора по поддержанию государственного обвинения. Согласно ч. 1 ст. 33 УПК КР, прокурор поддерживает от имени государства обвинение на всех стадиях уголовного процесса. Прокурор, участвующий

щий в рассмотрении уголовного дела судом и поддерживающий обвинение, именуется государственным обвинителем. Следует отметить, что в ст. 5 УПК КР не дается понятий «обвинение» и «уголовное преследование», в ч. 2 ст. 18 УПК КР, устанавливающий содержание принципа состязательности, указано, что обвинение, защита и разрешение дела судом отделены друг от друга и осуществляются разными органами и должностными лицами, но также отсутствует его понятие. В гл. 3 УПК КР – «Обвинение» не дается его понятие, а только указываются виды: частное, частно-публичное и публичное. По нашему мнению, в ст. 5 УПК КР следует внести понятия «уголовное преследование» и «обвинение», чтобы избежать разночтений в их понимании.

Согласно ч. 3 ст. 37 УПК РФ, прокурор в ходе судебного производства поддерживает государственное обвинение, обеспечивая его законность и обоснованность. При этом в качестве государственного обвинителя прокурор выступает только в стадии судебного разбирательства в суде первой инстанции и в суде апелляционной инстанции, в остальных инстанциях прокурор не рассматривается как государственный обвинитель. Данное положение в определенной степени противоречит самому факту отнесения прокурора по УПК РФ к стороне обвинения.

Следует отметить, что прокурор, согласно ч. 1 п. 2 ст. 34 УПК КР и ч. 1 п. 2 ст. 37 УПК РФ, обладают одинаковыми полномочиями, связанными с правом проверять исполнение требований закона при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях, но различие заключается в том, что по УПК КР прокурор вправе отменять незаконные и необоснованные постановления следователя и нижестоящего прокурора, а по УПК РФ – только дознавателя и нижестоящего прокурора, что вызывает сомнения в осуществлении надзора за законностью принятых решений. Установленный порядок отмены незаконных решений следователя представляется неэффективным и сложным.

Идентичны полномочия прокурора, согласно ч. 4 п. 2 ст. 37 УПК РФ и ч. 13 п. 2 ст. 34 УПК КР, по даче дознавателю (органу дознания) письменных указаний о направлении расследования, производстве процессуальных действий, различие заключается в том, что по УПК КР указанные полномочия принадлежат прокурору и в отношении следователей.

Необходимо в качестве положительного опыта отметить наличие в киргизском законодательстве отдельной нормы (ч. 2 ст. 33 УПК КР), регулирующей полномочия прокурора по защите имущественных прав государства и потерпевших лиц, не способных самостоятельно воспользоваться правом защиты. Указанные положения выделены в норму, регламентирующей полномочия прокурора в УПК РФ, но содержатся в ч. 3 ст. 44 УПК РФ, регулирующей участие гражданского истца в уголовном процессе, и в ч. 6 ст. 246 УПК РФ, регулирующей участие государственного обвинителя. Полагаем, что указанное положение должно было найти отражение в ст. 37 УПК РФ.

Одинаково УПК КР и УПК РФ регламентируют вопросы поддержания государственного обвинения в суде первой инстанции. Поддерживать обвинение в суде должен прокурор согласно ч. 10 п. 2 ст. 34 УПК КР. Полномочия прокурора России по поддержанию обвинения указываются в ч. 3 ст. 37 УПК РФ и более подробно раскрываются в ст. 246 УПК РФ.

Интересно определено право прокурора, указанное в п. 12 ч. 2 ст. 34 УПК КР, согласно которому он может отказываться от уголовного преследования обвиняемого и изменять предъявленное ему обвинение. В ч. 3 ст. 258 УПК КР указано, что прокурор может изменить обвинение на более мягкое либо полностью или частично отказаться от обвинения. Таким образом, положение об отказе от уголовного преследования распространяется на все стадии процесса по УПК КР, чего нельзя сказать об УПК РФ, который в чч. 7, 8 ст. 246 УПК РФ указывает на право отказаться от обвинения полностью или в части. В отношении отказа от уголовного преследования в досудебном производстве право прокурора распространяется на уголовные дела, по которым проводится дознание.

Существенное отличие полномочий прокуроров по УПК РФ и УПК КР заключается в полномочии по возбуждению уголовного дела. В УПК КР прокурор уполномочен возбуждать уголовное дело, поручать, передавать для расследования следователям в соответствии с подследственностью, и в исключительных случаях – независимо от подследственности (ч. 1 п. 1 ст. 34 УПК КР). Согласно УПК РФ прокурор не может возбуждать уголовные дела, это полномочие передано органам дознания и предварительного следствия. Прокурор РФ наделен функцией надзора за законностью расследования уголовных дел в ходе досудебного производства, реализация этого полномочия отражена в п. 2 ч. 2 ст. 37 УПК РФ: «...выносить мотивированное постановление о направлении соответствующих материалов в следственный орган или орган дознания для решения вопроса об уголовном преследовании по фактам выявленных прокурором нарушений уголовного законодательства». Отсюда можно сделать вывод, что

прокурор по российскому законодательству, являясь субъектом уголовного преследования, не вправе принимать решение о начале его осуществления, что представляется нелогичным. Отсутствие указанного полномочия ставит под сомнение возможность прокурора качественно осуществлять надзор за соблюдением законности в деятельности органов дознания и предварительного следствия.

Согласно киргизскому законодательству прокурор имеет более широкие права в процессуальной сфере, так как он непосредственно контролирует и имеет право направлять ход расследования органов предварительного следствия и органов дознания.

УПК КР в ч. 1 ст. 33 предусматривает право прокурора расследовать уголовное дело в полном объеме или поручать его расследование следователю в соответствии с УПК КР, давать следователю письменные указания о расследовании дела, квалификации преступления, производстве процессуальных действий. (п. 4 ч. 2 ст. 34 УПК КР). С 2007 г. прокурор РФ полностью лишился полномочий по процессуальному руководству предварительным следствием, они остались у него только в отношении производства дознания (п. 4 ч. 2 ст. 37 УПК РФ). Полагаем, что предоставлять право прокурору расследовать самостоятельно уголовное дело нецелесообразно, поскольку он должен выполнять иные полномочия. Однако полностью лишать его права осуществлять процессуальное руководство следствием нецелесообразно, поскольку у следователя должна быть защита процессуальной самостоятельности, которая в конфликте между следователем и его начальником может быть обеспечена только прокурором.

Право возвращения уголовного дела для доследования предоставлено прокурору согласно п. 11 ч. 2 ст. 34, ст. 237-238, п. 2 ч. 3 ст. 409 УПК КР, аналогичное право принадлежит прокурору по УПК РФ, который имеет право возвращать уголовное дело дознавателю, следователю со своими письменными указаниями о производстве дополнительного расследования, об изменении объема обвинения либо квалификации действий обвиняемых или для пересоставления обвинительного заключения (акта, постановления) и устранения выявленных недостатков. Различие заключается в порядке возвращения уголовного дела и особенностях выполнения указаний прокурора. По УПК РФ может возникнуть противостояние между прокурором и руководителем следственного органа, что не обеспечивает качество расследования.

Существенное различие присутствует в норме, регуливающей освобождение лиц, задержанных с нарушением требований задержания лиц, подозреваемых в совершении преступления. УПК КР (п. 15 ч. 2 ст. 34) предусматривает освобождение таких лиц прокурором, в УПК РФ этими полномочиями наделены следователь и дознаватель (ч. 1 ст. 94 УПК РФ).

Согласно п. 16 ч. 2 ст. 34 УПК КР, продлевать сроки следствия уполномочен киргизский прокурор, такие полномочия в российском законодательстве были переданы руководителю следственного органа (чч. 3, 4 ст. 162 УПК РФ). Учитывая судебную практику, количество жалоб в ЕСПЧ на нарушение сроков производства предварительного расследования и судебного разбирательства, указанное нововведение не принесло положительного результата.

Согласно п. 2 ч. 1 ст. 34 УПК КР, прокурор осуществляет надзор за законностью расследования уголовных дел. Он имеет право отстранить следователя и нижестоящего прокурора от дальнейшего участия в осуществлении уголовного судопроизводства по данному делу, если ими допущены нарушения закона (ч. 8 п. 2 ст. 34 УПК КР), данное полномочие прокурор, согласно ч. 10 п. 2 ст. 37 УПК РФ, может реализовать только в отношении дознавателя. Интересен метод реагирования на нарушения закона на органы предварительного следствия по УПК РФ, согласно которому прокурор имеет право требовать устранения нарушений закона. Это полномочие раскрывается в следующей форме: обжаловать действия следователя вышестоящему руководству либо не утвердить обвинительное заключение и дать следователю указания о производстве дополнительного расследования с учетом требований прокурора о соблюдении закона, либо, наконец, изъять уголовное дело у органа предварительного расследования федерального органа исполнительной власти (при федеральном органе исполнительной власти) и передать его следователю Следственного комитета РФ.

На основании ст. 37 УПК РФ пределы полномочий прокурора при осуществлении надзора за деятельностью органов дознания шире, чем за органами предварительного следствия. Так, прокурор дает согласие дознавателю на возбуждение перед судом ходатайства об избрании, отмене или изменении меры пресечения, о производстве отдельных процессуальных действий. Для органов предварительного следствия подобное ходатайство с прокурором не согласовывается

Прокурор КР может давать согласие следователю на возбуждение перед судом ходатайства об избрании меры пресечения или изменении срока, которые допускаются на основании судебного решения, прокурор РФ такое согласие дает только дознавателю и тоже уполномочен давать согласие на отмену меры пресечения либо производств иного процессуального действия (п. 17 ч. 2 ст. 34 УПК КР, п. 5 ч. 2 ст. 37 УПК РФ).

Сравнив полномочия прокуроров по УПК Кыргызской Республики и УПК Российской Федерации, можно сделать вывод, что судопроизводство Кыргызстана идет по пути развития, в то же время прокурор по УПК КР обладает большей самостоятельностью и ему подконтрольно все досудебное производство, что не может положительно сказываться на следствии, так как в этом случае утрачиваются независимость и основная цель органа прокуратуры – надзор за соблюдением законности и объективности расследования уголовных дел.

Одновременно по УПК РФ отсутствие возможности воздействовать на нарушение закона прокурором в отношении следователей приводит к нарушениям в процессе производства предварительного расследования, к ухудшению качества судебного разбирательства, нарушению права человека на доступ к правосудию. Полагаем, что при обеспечении надлежащей процессуальной самостоятельности следователя прокурор должен обладать полномочиями по своевременному выявлению и устранению нарушений закона органами предварительного следствия. УПК КР и УПК РФ должны содержать четкие положения, регулирующие роль прокурора как органа по надзору за соблюдением законности и как органа, осуществляющего уголовное преследование, только в указанном случае цель деятельности прокурора будет достигнута.

Поступила в редакцию 07.02.17

A.A. Sartbayeva

COMPARATIVE CHARACTERISTIC OF POWERS OF THE PROSECUTOR IN CRIMINAL LEGAL PROCEEDINGS ACCORDING TO THE CRIMINAL PROCEDURE CODE OF THE RUSSIAN FEDERATION AND CRIMINAL PROCEDURE CODE OF THE KYRGYZ REPUBLIC

The necessity for investigating the powers of the prosecutor on the criminal procedure legislation of the Russian Federation and the Kyrgyz Republic is due to searching for optimal variants of their definition and realization in criminal legal proceedings. Powers of the prosecutor according to the Criminal Procedure Code of both states are exposed to changes taking into account changes of the procedural legislation. Different approaches of legislators of the Kyrgyz Republic and Russia to determine the powers of the prosecutor allow to make the qualitative analysis of their activity, to define a need for modification and additions in the legislation. From the analysis of powers it follows that in the Criminal Procedure Code of the Russian Federation the prosecutor is given authority on supervision of activity of investigation bodies, and in the Criminal Procedure Code of KR – powers on supervision of legality of investigation. The opinion is being justified that in the Criminal Procedure Code of the Russian Federation the prosecutor has to be given authority on supervision of legality of investigation. It is offered to add into the Criminal Procedure Code of the Russian Federation the provision regulating powers of the prosecutor on protection of property rights of the state and the injured persons not capable to independently use the protection right. The author carries the point that it is inadmissible to completely deprive the prosecutor of the right on implementation of procedural management of investigation as the investigating officer shall have a protection of procedural independence which can be provided only with the prosecutor in the conflict between the investigating officer and his chief.

Keywords: prosecutor, powers, criminal trial, accusation, criminal prosecution, supervision, code of penal procedure, Kyrgyz Republic, Russian Federation.

Сартбаева Амина Азаматовна, аспирант
кафедры уголовного процесса
и правоохранительной деятельности
ФГБОУ ВО «Удмуртский государственный университет»
426034, Россия, г. Ижевск, ул. Университетская, 1 (корп. 4)

Sartbayev A.A., postgraduate student
at Department of Criminal Trial
and Law-Enforcement Activity
Udmurt State University
Universitetskaya st., 1/4, Izhevsk, Russia, 426034