

ГЕНЕРАЛЬНАЯ ПРОКУРАТУРА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

# ЗАКОННОСТЬ

## **ПРАВА ПРОКУРОРА**

Законодательная инициатива



## **ДОСУДЕБНОЕ СОГЛАШЕНИЕ О СОТРУДНИЧЕСТВЕ**

Комментарий закона



## **ПРОКУРАТУРА И СМИ**

Исторический ракурс

9

2009

Индекс 70871

Издаётся с 1934 года

**№ 9**  
(899)

**Учредители:**

ГЕНЕРАЛЬНАЯ  
ПРОКУРАТУРА РФ,  
РЕДАКЦИЯ ЖУРНАЛА

**Главный редактор**  
ЗАИКИН Н.П.

**Редакционная коллегия:**

АНКУДИНОВ О.Т.,  
БОЖЬЕВ В.П.,  
КЕХЛЕРОВ С.Г.,  
КОБЗАРЬ В.А.  
(зам. гл. редактора),  
КОНДРАШКОВ Н.Н.,  
МАКАРОВ В.А.,  
МЫЦЫКОВ А.Я.,  
ТАРАНЕНКО В.В.,  
ХАЛИУЛИН А.Г.,  
ЯНИ П.С.

**Набор и вёрстка**

ЯКОВЛЕВА С.Н.

**Корректурa**

НИЗАМОВА Т.И.

**Редакция журнала**

Б. Дмитровка, 9  
строение 6  
Москва К-9  
Индекс 125009.

Тел./факс: (495) 629-01-06

E-mail:

pressazakon@yandex.ru

Подписано в печать

18.08.2009

Формат 70 x 108 1/16.

Бумага кн.-журн.

Офсетная печать.

Усл.печ. л. 5,6.

Усл.кр.-отт. 5,93.

Зак. 1450

Тираж 7500

Отпечатано в ОАО "ЧПК"

142300, г. Чехов

Московской области

Сайт: www.chpk.ru

E-mail: marketing@chpk.ru

факс 8(49672)6-25-36,

факс 8(499)270-73-00

Отдел продаж услуг

многоканальный

8(499)270-73-59

## СОДЕРЖАНИЕ

А. БАСТРЫКИН *На защите прав несовершеннолетних* 3

В. МИНИГОРАЕВ, О. ВЛАДИМИРОВА *Реализация права законодательной инициативы* 8

**Теория и практика прокурорского надзора**  
Ю. ДЕНИСОВ *Практика была неправильной* 12

**Разъясняем, комментируем, анализируем**  
И. ЗВЕЧАРОВСКИЙ *Юридическая природа института досудебного соглашения о сотрудничестве* 14  
С. ЗУЕВ *Новая глава УПК* 16

**Обмен опытом**  
А. АББАСОВ, В. ГУСЕВ *Взаимодействие государственного обвинителя с органами предварительного расследования* 19

**Точка зрения**  
И. МАСЛОВ *Почему обвинение проигрывает в суде присяжных?* 23  
Ф. БАГАУТДИНОВ, Л. ХАКИМУЛЛИНА *Нужен особый порядок уголовного судопроизводства* 29

**Исследования, полемика, предложения**  
В. КАПЛУНОВ *Преступления в сфере лесопользования: криминологическая характеристика* 33  
В. РЯБЦЕВ, Н. БУЛАНОВА *Развитие уголовно-процессуального законодательства: опыт России и Казахстана* 36

О. АНГАНЗОРОВ *Нужна чёткость* 42  
М. БЫЗОВА *Порядок и сроки рассмотрения надзорного представления прокурора* 43

Н. ИВАНЦОВА, А. СОСНОВСКИЙ *Безопасность движения: уголовно-правовой аспект* 46

А. ПЕТРОВ *Реализация инвестиционных проектов* 48

М. МАМАТОВ, А. СНЕГИРЁВ *Прокуратура и СМИ в царской России* 50

**Благотворительность**  
Б. СОЛДАТЕНКО *Прикосновение к истории* 55

**Из практики прокурорского надзора** 56

**Не досуга ради** 59

**Информация для системы Российского индекса** 60

2009/9



## РАЗВИТИЕ УГОЛОВНО-ПРОЦЕССУАЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА: ОПЫТ РОССИИ И КАЗАХСТАНА

Опыт реформирования государств, входивших когда-либо вместе с Россией в состав единого государства и прошедших сходный с ней исторический путь, построивших близкую правовую систему, представляет определённый интерес и с точки зрения его использования в собственной законотворческой и правоприменительной деятельности, и с позиций сближения национального законодательства, что является одним из факторов, позитивно влияющих на эффективность международного сотрудничества.

В этой связи интересен опыт реформирования и путь развития уголовно-процессуального законодательства Республики Казахстан. Это представляется особенно важным, поскольку именно уголовное судопроизводство – та сфера общественных отношений, где самым тесным образом соприкасаются интересы личности, общества и государства, где существенно ограничиваются права и свободы человека и гражданина<sup>1</sup>. Уголовно-процессуальное законодательство России и Казахстана развивается в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права, гарантирующими защиту от произвольного ущемления прав и свобод человека и гражданина, необоснованного вмешательства государства в частную жизнь и вторжения в сферу гражданского оборота. Изучение особенностей развития правовых институтов двух государств полезно для выработки оптимальных путей развития национального уголовно-процессуального законодательства.

Работа, направленная на сближение уголовно-процессуального законодательства, будет способствовать и повышению качества сотрудничества двух стран в области борьбы с преступностью, которое в определённой мере определяется и едиными требованиями к

процессуальной форме следственных действий, к относимости и допустимости доказательств, законности и обоснованности применения мер процессуального принуждения, в первую очередь, заключения под стражу, розыска и выдачи лиц для уголовного преследования и исполнения приговора<sup>2</sup>.

Объём статьи, к сожалению, не позволяет проанализировать в сравнительно-правовом аспекте все уголовно-процессуальные институты, поэтому позволим себе остановиться лишь на общих, принципиальных вопросах и рассмотрении правового статуса прокурора в уголовном судопроизводстве, уделяя при этом особое внимание тем положениям УПК Республики Казахстан, которые, на наш взгляд, содержат более удачную, нежели аналогичные нормы УПК РФ, правовую регламентацию. Полагаем, что вопрос о правовом статусе прокурора представляет особый интерес, особенно в свете проводящейся в России реформы уголовно-процессуального законодательства и законодательства о прокуратуре, повлекшей его существенную трансформацию и изменение соотношения с процессуальным положением органов предварительного следствия, сокращение объёма полномочий по надзору за законностью

<sup>1</sup> См.: *Когамов М. Ч.* Комментарий к Уголовно-процессуальному кодексу Республики Казахстан. Общая и Особенная части. Алматы, 2008, с. 5.

<sup>2</sup> Для достижения этих целей Межпарламентской Ассамблеей государств-участников Содружества Независимых Государств 17 февраля 1996 г. был принят Модельный Уголовно-процессуальный кодекс государств-участников СНГ, являющийся рекомендательным законодательным актом.



процессуальной деятельности органов предварительного следствия.

Анализ УПК РК позволяет сделать вывод о том, что в большинстве случаев его нормы более подробно и детально, нежели нормы УПК РФ, регламентируют уголовное судопроизводство, начиная с первых статей Кодекса, предусматривающих перечень законов, определяющих порядок уголовного судопроизводства, и правила приоритета норм, регулирующих уголовно-процессуальные правоотношения.

В частности, согласно ст. 1 наряду с Конституцией, конституционными законами и УПК составная часть уголовно-процессуального законодательства Казахстана – международные договоры и иные международные обязательства республики, а также нормативные постановления Конституционного Совета, являющегося "телохранителем" Конституции и "вторым законодателем" страны, создающим нормы фактически действующего права<sup>3</sup>, а также Верховного Суда<sup>4</sup>.

Кроме того, ст. 2 прямо закрепила приоритет норм конституционных законов перед нормами Кодекса и приоритет последнего перед иными законами, действующими на территории республики.

УПК РФ иначе регламентирует этот вопрос, предусматривая в ст. 1, что порядок уголовного судопроизводства на территории РФ устанавливается этим Кодексом, и закрепляя в ст. 7 правило о том, что федеральный закон, противоречащий УПК, не подлежит применению. То обстоятельство, что указанные нормы Кодекса были сформулированы законодателем без учёта иерархии нормативно-правовых актов и их юридической силы, повлекло обращение группы депутатов Государственной Думы РФ в Конституционный Суд и рассмотрение вопроса о их соответствии Конституции РФ, результатом которого стало постановление от 29 июня 2004 г. № 13-П. Конституционный Суд разъяс-

нил, что приоритет УПК перед другими нормативно-правовыми актами не является безусловным и не может применяться по отношению к федеральным конституционным законам и международным договорам РФ, а распространяется только на случаи, когда положения иных федеральных законов, каким является и УПК, непосредственно регулируют порядок производства по уголовным делам.

Представляется, что предусмотренная УПК РК подробная регламентация рассматриваемого вопроса, имеющего существенное значение для уголовного судопроизводства, более удачна, как исключая различное толкование норм закона, а следовательно, и формирование различной правоприменительной практики.

Принципиальны для уголовного процесса закреплённые им принципы, носящие системообразующий характер и определяющие назначение, задачи, построение уголовного судопроизводства, содержание его стадий, институтов и отдельных норм.

Как известно, гл. 2 УПК РФ, регламентирующая принципы уголовного судопроизводства, содержит ст. 6, раскрывающую его назначение, которое заключается в защите прав и законных интересов лиц и организаций, потерпевших от преступлений, и защите личности от незаконного и необоснованного обвинения, осуждения, ограничения её прав и свобод; при этом уголовное преследование и назначение виновным справедливого наказания в той же мере отвечает назначению уголовного судопроизводства, что и отказ от уголовного преследования невиновных и освобождение их от наказания.

В то же время следует отметить, что законодатель Республики Казахстан не отказался от традиционного понятия "задачи уголовного процесса", установив, что таковыми являются быстрое и полное раскрытие преступлений, изоб-

<sup>3</sup> См.: *Когамов М.Ч.* Указ. соч., с. 18.

<sup>4</sup> В то же время, как отмечает М.Ч. Когамов: "Нормативные постановления Верховного Суда не создают и не устанавливают новых правовых норм, это функция законодателя, а лишь разъясняют, толкуют их законное и обоснованное применение в юридической практике. Нормативные постановления, имея самостоятельное значение, действуют в единстве с теми нормами, которые толкуют". Там же, с. 20.



личение и привлечение к уголовной ответственности лиц, их совершивших, справедливое судебное разбирательство и правильное применение уголовного закона (ст. 8 УПК); при этом установленный порядок производства по уголовным делам должен обеспечивать защиту от необоснованного обвинения и осуждения, от незаконного ограничения прав и свобод, а в случае незаконного обвинения или осуждения невиновного – незамедлительную и полную его реабилитацию, а также способствовать укреплению законности и правопорядка, предупреждению преступлений, формированию уважительного отношения к праву.

Кроме того, УПК РК определил и значение принципов уголовного процесса, закрепив правило о том, что их нарушение, в зависимости от характера и существенности, влечёт признание состоявшегося производства по делу недействительным, отмену вынесенных в ходе такого производства решений либо признания собранных при этом материалов не имеющими силы доказательств (ст. 9).

Таким образом, если УПК РФ переносит акцент борьбы с преступностью на обеспечение прав и законных интересов участников уголовного судопроизводства, то УПК РК в качестве задачи уголовно-процессуальной деятельности устанавливает изобличение лица, виновного в совершении преступления, при строгом соблюдении его прав и свобод, равно как и прав иных участников уголовного судопроизводства.

В целом следует констатировать, что уголовное судопроизводство России и Казахстана строится на единых принципах, таких как принцип законности, уважения чести и достоинства личности, презумпции невиновности, неприкосновенности личности, жилища, частной жизни, тайны переписки, телефонных и иных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений, обеспечения подозреваемому, обвиняемому права на защиту, состязательности и равноправия сторон, свободы оценки доказательств, право на обжалование.

Вместе с тем содержание этих принципов в некоторых случаях различ-

но, как и предусмотренные законодательством России и Казахстана гарантии прав и свобод участников уголовного судопроизводства. В досудебных стадиях уголовного судопроизводства Республики Казахстан велика роль прокурорского надзора, а участие суда ограничено санкционированием решений прокурора, следователя, органа дознания об избрании и продлении сроков ареста (домашнего ареста) и рассмотрением жалоб на решения органов уголовного преследования.

В то же время в УПК РК отдельные принципы регламентированы подробнее, нежели в УПК РФ. В частности, в качестве самостоятельного принципа закреплено обеспечение права на квалифицированную юридическую помощь, согласно которому каждый имеет право на получение в ходе уголовного процесса квалифицированной юридической помощи, которая в случаях, предусмотренных законом, оказывается бесплатно. В уголовно-процессуальном законодательстве России право подозреваемого, обвиняемого пользоваться помощью защитника рассматривается как составная часть принципа обеспечения права на защиту.

В качестве самостоятельных принципов законодатель Республики Казахстан закрепил и такие, как неприкосновенность собственности, равенство всех перед законом и судом, освобождение от обязанности давать свидетельские показания, гласность, недопустимость повторного осуждения, а также всестороннее, полное и объективное исследование обстоятельств дела. И если большинство перечисленных положений содержатся и в уголовно-процессуальном законодательстве России, то на таком принципе, как всестороннее, полное и объективное исследование обстоятельств дела, представляется необходимым остановиться подробнее, поскольку аналогичной нормы в действующем УПК РФ нет.

УПК РК возлагает на суд, прокурора, следователя, дознавателя и орган дознания обязанность принять все меры для всестороннего, полного и объективного исследования обстоятельств, необходимых и достаточных для правиль-



ного разрешения дела, установить обстоятельства, уличающие и оправдывающие обвиняемого, а также смягчающие и отягчающие его ответственность и наказание; на органы уголовного преследования возлагается обязанность проверять все заявления о невиновности или меньшей степени виновности, а также о наличии доказательств, оправдывающих подозреваемого, обвиняемого либо смягчающих их ответственность. Это позволяет исключить необоснованное обвинение и осуждение, защиту от незаконного и необоснованного ограничения прав и свобод подозреваемого, обвиняемого.

УПК РФ такого принципа не содержит, и только в ч. 1 ст. 73 Кодекса, закрепляющей перечень обстоятельств, подлежащих доказыванию по уголовному делу, в числе последних указываются обстоятельства, исключающие преступность и наказуемость деяния, смягчающие наказание, а также влекущие за собой освобождение от уголовной ответственности и наказания. Однако о необходимости восстановления этого принципа в российском уголовно-процессуальном законодательстве неоднократно высказывались многие учёные и практические работники, указывающие, что это позволит повысить качество предварительного расследования, исключив обвинительный уклон в деятельности органов дознания и предварительного следствия, обеспечит защиту личности от незаконного и необоснованного обвинения, осуждения, ограничения её прав и свобод. Учитывая упомянутое постановление Конституционного Суда РФ от 29 июня 2004 г., согласно которому сторона обвинения не освобождается при расследовании преступлений и в судебном разбирательстве уголовных дел от выполнения конституционной обязанности по защите прав и свобод человека, представляется целесообразным вернуться к обсуждению вопроса о расширении перечня принципов российского уголовного судопроизводства, предусмотрев в их числе всестороннее, полное и объективное исследование обстоятельств дела.

Позволим себе привести ещё один частный, но достаточно показательный пример, касающийся регламентации мер пресечения, правового института, которому справедливо уделяется повышенное внимание, как ограничивающему конституционные права подозреваемых и обвиняемых. УПК РК, равно как и УПК РФ, предусматривает возможность применения к названным участникам уголовного судопроизводства одной из семи мер пресечения: подписки о невыезде и надлежащем поведении, личного поручительства, передачи военнотрудового под наблюдением командования воинской части, отдачу несовершеннолетнего под присмотр, залога, домашнего ареста и ареста (заключения под стражу). Из перечисленных мер домашний арест – вторая по строгости, но более гуманная по сравнению с заключением под стражу мера пресечения, применение которой возможно и в России, и в Казахстане только по решению суда.

В связи с этим УПК РК обоснованно регламентирует не только порядок избрания этой меры пресечения, но и сроки её применения. Согласно ч. 3 ст. 149 сроки домашнего ареста, порядок их продления и обжалования определяются по правилам, предусмотренным для сроков ареста. УПК РФ аналогичной нормы не содержит, и это является основанием для достаточно спорного вывода о том, что домашний арест избирается на весь срок предварительного расследования и не требует продления<sup>5</sup>.

Полагаем, что поскольку согласно ч. 10 ст. 109 УПК РФ, равно как и ч. 15 ст. 153 УПК РК, в срок содержания под стражей засчитывается время домашнего ареста, то в уголовно-процессуальном законе России следует предусмотреть и порядок исчисления и продления сроков домашнего ареста, как это справедливо предусмотрено в УПК РК.

Такая законодательная регламентация, стремящаяся к максимальному охвату всех существенных для уголовного судопроизводства вопросов, характерна для всего УПК РК, в том числе и в ча-

<sup>5</sup> См.: Коротков А.П., Тимофеев А.В. 900 ответов на вопросы прокурорско-следственных работников по применению УПК РФ. М., "Экзамен", 2003, с. 184.



сти, устанавливающей правовой статус прокурора в уголовном процессе.

Однако, прежде чем рассматривать правовое положение прокурора в уголовном судопроизводстве, следует отметить, что прокуратура Республики Казахстан, равно как и прокуратура РФ, представляет собой единую централизованную систему органов и учреждений с подчинением нижестоящих прокуратур вышестоящим и Генеральному прокурору, осуществляющая свою деятельность независимо от других государственных органов и должностных лиц (ст. 3 Закона Республики Казахстан "О прокуратуре", ст. 1 Закона о прокуратуре РФ).

Законодательство и Казахстана, и России устанавливает, что прокурор – это должностное лицо, уполномоченное осуществлять от имени государства надзор за законностью дознания и предварительного следствия, оперативно-розыскной деятельности, а также уголовное преследование на всех стадиях уголовного судопроизводства (ст. ст. 1, 29, 30 Закона о прокуратуре РФ, ст. 37 УПК РФ, ст. 62 УПК РК). Кроме того, УПК РК включает в сферу прокурорского надзора и законность судебных решений по уголовным делам (ст. 62).

В России в соответствии с Концепцией судебной реформы в РФ, утвержденной Верховным Советом РСФСР 24 октября 1991 г., законодатель исключил из предмета прокурорского надзора законность судебных решений, установив, что при рассмотрении дел судом прокурор выступает в качестве равноправной стороны в процессе, что не допускает осуществление им надзора, противоречащего независимости суда и приводящего к давлению на юстицию.

УПК РК также устанавливает, что Генеральный прокурор уполномочен издавать нормативно-правовые акты по вопросам применения норм УПК, обязательные для исполнения органами дознания и следствия, а нормативные правовые акты этих органов издаются по согласованию с Генеральным прокурором (ч. 5 ст. 62 УПК Республики Казахстан). В РФ обязательны для ис-

полнения указания Генерального прокурора только по вопросам дознания, а издание органами, осуществляющими дознание, предварительное следствие и оперативно-розыскную деятельность, ведомственных нормативно-правовых актов не требует какого-либо согласования.

В настоящее время в Республике Казахстан предварительное следствие по уголовным делам осуществляется следователями Комитета национальной безопасности, органов внутренних дел и финансовой полиции; дознание – органами внутренних дел, финансовой полиции, военной полиции, таможенными органами, органами юстиции, органами пограничной службы, органами государственной противопожарной службы<sup>6</sup>. И УПК РК наделяет прокурора широким объемом надзорных полномочий властно-распорядительного характера, реализуя которые, он выступает активным участником уголовного судопроизводства во всех его стадиях.

В числе основных форм участия прокурора в досудебных стадиях уголовного судопроизводства Республики Казахстан выделяют возбуждение, отказ в возбуждении и прекращение уголовных дел, личное производство следственных действий по любому уголовному делу, а также участие в процессуальных, следственных действиях, осуществляемых следователями и дознавателями по уголовному делу, отмену незаконных постановлений следователей и дознавателей, санкционирование процессуальных решений следователя и дознавателя, продление сроков следствия и участие в процедурах продления судом сроков содержания под стражей, дачу дознавателю, следователю обязательных для исполнения письменных указаний, рассмотрение жалоб на действия и решения следователей и дознавателей, предъявление гражданского иска в защиту интересов потерпевшего, не способного самостоятельно воспользоваться правом предъявить и отстаивать иск в силу своего беспомощного состояния, зависимости от обвиняемого или по иным причинам, а также государства.

<sup>6</sup> Создание единого следственного органа, осуществляющего предварительное следствие по всем делам, было признано ошибочным.



В судебных стадиях уголовного судопроизводства прокурор поддерживает государственное обвинение, вправе опротестовать незаконное, по его мнению, судебное решение в апелляционном и надзорном порядке, а также возбудить производство по вновь открывшимся обстоятельствам.

Прокурор в силу предоставленных ему полномочий выступает в качестве арбитра досудебного судопроизводства, будучи одновременно и руководителем предварительного расследования. Он независим от иных должностных лиц, осуществляющих уголовное преследование, и от тех, кто вершит правосудие по уголовным делам. Его главная миссия – обеспечение законности во всех стадиях уголовного процесса<sup>7</sup>. Реализация прокурором своих надзорных полномочий направлена на обеспечение эффективности предварительного расследования, его всесторонности, полноты и объективности, успешное поддержание государственного обвинения в суде.

Аналогичное положение прокурора в уголовном процессе России существовало до июня 2007 г. Однако изменения, внесённые в УПК 5 и 6 июня 2007 г., привели к трансформации сфер ответственности прокурора и руководителей следственных органов в досудебном производстве России и существенному сокращению полномочий прокурора в стадиях возбуждения уголовного дела и предварительного расследования. В настоящее время в досудебном производстве надзорные полномочия прокурора существенно различаются в зависимости от формы предварительного расследования. И только надзор за дознанием сопряжён с использованием широкого круга властно-распорядительных полномочий. Лишь при производстве дознания прокурор уполномочен давать обязательные для исполнения указания о направлении расследования и производстве процессуальных действий, отменять решения дознавателя, отстранять его от расследования, пе-

редавать уголовное дело другому субъекту процессуальной деятельности. В ходе предварительного следствия подобные меры обеспечения законности и устранения нарушений уголовно-процессуального закона могут применяться только руководителями следственных органов по собственной инициативе, по требованию прокурора либо по обращению иных участников уголовного судопроизводства.

Как показывает изучение правоприменительной практики, указанные изменения привели к определённому дисбалансу в работе органов предварительного расследования и прокуроров, что негативным образом сказалось на соблюдении законности в досудебном производстве по уголовным делам. И не секрет, что представители не только прокуратуры и других правоохранительных ведомств, но и адвокатуры обеспокоены сокращением полномочий прокуроров по надзору за соблюдением законов в досудебных стадиях уголовного судопроизводства и говорят о необходимости возвращения реального прокурорского надзора за следствием<sup>8</sup>.

Проводимую в России реформу уголовного судопроизводства ещё предстоит оценить. Очевидно, что выбранный путь тернист и требует как теоретического осмысления, так и ежедневной, кропотливой работы по мониторингу уголовно-процессуального законодательства и его совершенствованию. И в этом может (и должен) быть использован положительный опыт иностранных государств, в частности Республики Казахстан.

**В. РЯБЦЕВ,**

*главный научный сотрудник*

*НИИ Академии*

*Генеральной прокуратуры РФ,*

*доктор юридических наук, профессор,*

**Н. БУЛАНОВА,**

*ведущий научный сотрудник*

*НИИ Академии*

*Генеральной прокуратуры РФ,*

*кандидат юридических наук, доцент.*

<sup>7</sup> См.: Когамов М. Ч. Указ. соч., с. 373–374.

<sup>8</sup> См.: Паничева А., Похмелкин А., Костанов Ю., Румянцев В., Решетилова И. Верните прокурора. Адвокаты требуют вернуть прокурорский надзор за следствием. – Российская газета, 2008, 20 мая; Александров А., Белов С., Кухта А. Реформа предварительного расследования. – Уголовное право, 2007, № 5.