

УДК 342.724.3.434

https://doi.org/10.33619/2414-2948/90/55

**ПОЛНОМОЧИЕ ПРОКУРОРА ПО ВОЗБУЖДЕНИЮ И РАССЛЕДОВАНИЮ
УГОЛОВНОГО ДЕЛА КАК ЭФФЕКТИВНОЕ СРЕДСТВО ЗАКРЕПЛЕНИЯ
ДОКАЗАТЕЛЬСТВЕННОЙ ИНФОРМАЦИИ И БОРЬБЫ С ЗАТЯЖНЫМ И
НЕКАЧЕСТВЕННЫМ СЛЕДСТВИЕМ**

**(сравнительно-правовой анализ в Кыргызской Республике
и Российской Федерации в 2023 году)**

©Иманкулов Т. И., ORCID: 0000-0003-0512-7759, SPIN-код: 3846-5907, д-р юрид. наук,
Киргизский национальный университет им. Жусупа Баласагына,
г. Бишкек, Кыргызстан, timur232007@mail.ru

**THE POWER OF THE PROSECUTOR TO INITIATE AND INVESTIGATE A CRIMINAL
CASE AS AN EFFECTIVE MEANS OF CONSOLIDATING EVIDENCE
AND COMBATING PROTRACTED AND POOR-QUALITY INVESTIGATIONS
(Comparative Legal Analysis in Kyrgyz Republic and Russian Federation in 2023)**

©Imankulov T., ORCID: 0000-0003-0512-7759, SPIN-code: 3846-5907, Dr. habil.,
Kyrgyz National University named after Jusup Balasagyn,
Bishkek, Kyrgyzstan, timur232007@mail.ru

Аннотация. По новой Конституции Кыргызской Республики 2021 года органы прокуратуры наделены полномочиями по расследованию уголовных дел, как следствие, в новом УПК КР 2021 г. прокурор обрел новые процессуальные полномочий прокурора. Однако несмотря на относительно короткий срок действия указанных новелл и первые положительные сдвиги в связи с этим, отдельные депутаты киргизского парламента предлагают лишить прокуратуру функции следствия якобы по причине совмещения функций надзора и следствия в самой прокуратуре, апеллируя к опыту России, в связи с чем проанализированы мнения некоторых российских правоприменителей, которые, наоборот, считают, что наделение прокурора полномочием по расследованию уголовных дел является гарантией обеспечения законности уголовно-процессуальной деятельности. Российские адвокаты предлагают в целях повышения эффективности деятельности прокурора как лица, уполномоченного осуществлять от имени государства уголовное преследование, наделить прокурора правом на возбуждение уголовного дела, а также правом итоговой юридической оценки действий подозреваемого (обвиняемого) на всех этапах досудебного производства. Делается вывод о том, что в настоящее время имеющиеся полномочия прокурора по УПК КР необходимы ему для эффективного надзора и следствия хотя бы в отношении специальных субъектов. Аргументируется необходимость тщательной правовой регламентация процессуальных полномочий прокурора. Делается вывод о целесообразности дальнейшего расширения полномочий прокурора в досудебном производстве путем предоставления прокурору полномочий, связанным с избранием и продлением мер пресечения.

Abstract. According to the new Constitution of the Kyrgyz Republic of 2021, the prosecution authorities are empowered to investigate criminal cases, as a result, in the new Code of Criminal Procedure of the Kyrgyz Republic of 2021, the prosecutor acquired new procedural powers of the prosecutor. However, despite the relatively short period of validity of these novels and the first positive developments in this regard, some deputies of the Kyrgyz parliament propose to deprive

the prosecutor's office of the function of investigation, allegedly due to the combination of the functions of supervision and investigation in the prosecutor's office itself, appealing to the experience of Russia, in connection with which opinions are analyzed some Russian law enforcers, who, on the contrary, believe that empowering the prosecutor to investigate criminal cases is a guarantee of ensuring the legality of criminal procedure. In order to increase the efficiency of the prosecutor's activity as a person authorized to carry out criminal prosecution on behalf of the state, Russian lawyers propose to give the prosecutor the right to initiate a criminal case, as well as the right to final legal assessment of the actions of the suspect (accused) at all stages of pre-trial proceedings. It is concluded that the currently available powers of the prosecutor under the Code of Criminal Procedure of the Kyrgyz Republic are necessary for him to effectively supervise and investigate, at least in relation to special subjects. The need for careful legal regulation of the procedural powers of the prosecutor is argued. It is concluded that it is expedient to further expand the powers of the prosecutor in pre-trial proceedings by granting the prosecutor powers related to the selection and extension of preventive measures.

Ключевые слова: следственный комитет, прокуратура, уголовное преследование, законность, следствие, надзор, коррупция.

Keywords: investigative committee, prosecutor's office, criminal prosecution, legality, investigation, supervision, corruption.

2 декабря 2022 г. на совместном заседании парламентской фракции «Ата-Журт Кыргызстан» и депутатской группы «Мекенчил», где рассматривался бюджет Социального фонда на 2022 год и прогноз на 2023-2024 годы, депутат Жогорку Кенеша Женишбек Токторбаев заявил о том, что после передачи прокуратуре функции следствия у них очень выросли полномочия: они сами возбуждают дело, сами расследуют, приостанавливают, если хотят, сами идут в суд и просят срок. Это явный признак коррупции. Поэтому я просил депутатов забрать у них функцию следствия. Необходимо образовать отдельный орган при президенте Киргизской Республики, как Следственный комитет в России. Если ФОМС так же будет находиться в ведении Минздрава, вы не сможете контролировать ведомство. Надо его снова вернуть в ведение правительства. «А сейчас у вас нет никаких прав, ни морально, ни материально вы их не сможете проверить», — заявил Токторбаев (<https://goo.su/6E65R3>).

Уже 6 декабря 2022 г. депутат Женишбек Токторбаев предложил внести изменения в Уголовно-процессуальный кодекс. По словам инициатора, законопроект разработан в целях предотвращения коррупционных проявлений и конфликта интересов при проведении досудебного производства органами прокуратуры, обеспечения принципа сдержек и противовесов в системе правоохранительных органов путем исключения полномочий органов прокуратуры по проведению следствия (<https://goo.su/mEBOo>).

Проект закона опубликован для общественного обсуждения (<https://goo.su/IKnf>).

Коль скоро депутат привел опыт работы Следственного комитета России, хотелось бы привести мнения компетентных российских экспертов-прокуроров, адвокатов России о последствиях лишения прокуратуры России функции следствия, которые заявляют, что с момента отделения следствия от прокуратуры произошло заметное снижение качества предварительного следствия, внутриведомственный контроль в органах предварительного расследования малоэффективен и не отвечает реалиям современности и задачам уголовного судопроизводства, а судебный контроль в этой сфере фактически не работает.

Как сообщил ТАСС, Генеральный прокурор РФ Юрий Чайка в 2018 г. выступил за создание единого Следственного комитета при прокуратуре. Об этом он заявил, отвечая на вопросы журналистов на Всероссийской научно-практической конференции «Ягужинские чтения» (<https://www.advgazeta.ru/diskussii/usilenie-rol-i-prokuratury>). По мнению Юрия Чайки, у прокуратуры должны быть полномочия по руководству или надзору за следствием. «На мой взгляд, мы к этому придем, жизнь заставит это сделать рано или поздно», — пояснил генпрокурор. Он отметил, что это близко к модели Федерального бюро расследований при Генпрокуратуре США, и заметил, что эта модель эффективна.

Юрий Чайка считает, что «должно быть единое следствие, за исключением, может быть, каких-то государственных преступлений — это может остаться в подследственности ФСБ». Генпрокурор отметил, что сегодня Европейский Союз берет пример с модели советской прокуратуры, в соответствии с которой прокурор возбуждает и расследует уголовное дело, поддерживает обвинение и направляет дело в суд (<https://www.advgazeta.ru/diskussii/usilenie-rol-i-prokuratury/>).

«Прокурорская модель, когда реализуется функция уголовного преследования, существует в двух видах: либо прокурор сам расследует уголовное дело, либо осуществляет руководство расследованием — то, чего у нас на сегодня нет», — отметил Юрий Чайка (<https://goo.su/qC3cPT1>).

Комментируя озвученную главой Генпрокуратуры России идею, управляющий партнер АБ «АВЕКС ЮСТ» Игорь Бушманов указал, что для людей, которые работали или взаимодействовали с правоохранительной системой в последние 20–30 лет, пережили различные изменения в ней, на сегодняшний день очевидно, что та конфигурация органов прокуратуры и следствия, которая функционировала долгое время в СССР и в первые 15 лет новой России, была одной из самых эффективных, экономичных и надежно защищающих права граждан (<https://goo.su/X1aq>).

«Лучшего пока никто и ничего придумать не смог. В ней были свои недочеты, но в целом это была мощная авторитетная структура, которая отвечала основной цели уголовного судопроизводства — защите граждан от необоснованного обвинения, а обвиняемым и потерпевшим гарантировала быстрый доступ к правосудию. Созданная в 2007 г. система СК РФ возложенных на нее надежд не оправдала», — пояснил адвокат (<https://goo.su/RH7nqc>).

По его мнению, именно модель прокурорского следствия и надзора за ним в том или ином виде используется во многих западных странах. «Учитывая курс, взятый Россией на сближение с ЕС, будет логичным создание взаимно похожих “платформ” и механизмов для успешной борьбы с преступностью, в том числе с мировым терроризмом и транснациональным криминалом, а также для надежной защиты гарантированных прав граждан и интересов общества и государства», — отметил Игорь Бушманов (<https://goo.su/91DIgiJ0>).

Эксперт пояснил, что в настоящее время именно прокуратура как основной контролер досудебного и судебного производства реально способна фактически возглавить и надлежаще контролировать предварительное следствие для его законной и эффективной работы, в том числе для целей недопущения в суд «бесперспективных» с точки зрения поддержания государственного обвинения уголовных дел.

«Надеюсь, что в скором времени предложения Юрия Чайки воплотятся в процессуальную реальность, что, безусловно, будет в интересах всех участников уголовного судопроизводства, в том числе адвокатской корпорации, наших подзащитных, общества и государства в целом», — заключил Игорь Бушманов (<https://goo.su/doprZK>).

Действительно, автор настоящей статьи, полностью соглашаясь с вышеприведенными мнениями авторитетных российских правоприменителей, отмечает, что в Киргизской Республике необходимо не только вернуть прокурору старые полномочия, но и наделить его некоторыми новыми.

Генеральная прокуратура прямо названа центральным либо компетентным органом по реализации обязательств нашего государства, вытекающих из положений международно-правовых актов в сфере борьбы с коррупцией (Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции от 10 декабря 2003 года г. Мерида, Ратифицирована Законом КР от 6 августа 2005 г. №128, Конвенция Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности от 15 ноября 2000 года, Ратифицирована Законом КР от 15 апреля 2003 года №74).

Настало время оценить реформы: на пользу ли они пошли? (<https://goo.su/q1XeBS>).

Игорь Бушманов в своей статье напоминает, что права прокурора на досудебной стадии в Российской империи, а затем и в СССР, и в первые 15 лет российского периода были достаточно широки. Однако в 2007 г. Федеральным законом №87-ФЗ была проведена реформа уголовно-процессуального регулирования досудебной стадии, и полномочия прокурора по надзору за предварительным следствием были значительно сужены, в 2011 г. Следственный комитет был выведен из состава прокуратуры (<https://goo.su/o8sx7I>).

По мнению адвоката, время показало недалёковидность и ошибочность таких законодательных решений. Он считает, что с момента отделения следствия от прокуратуры надзорные права последней на стадии предварительного расследования фактически превратились в фикцию, и независимость следователей нередко приводит к игнорированию требований закона и нарушению прав доверителей и подзащитных.

Развивая мысль Игоря Бушманова о послереформенном взаимодействии прокуратуры и Следственного комитета, адвокат Адмиралтейской коллегии адвокатов Санкт-Петербурга Константин Кузьминых отметил: «Сейчас, когда полномочия прокурора в сфере надзора за следствием крайне сокращены, сторона защиты в стадии предварительного следствия просто не имеет надлежаще уполномоченного процессуального субъекта, к которому можно было бы эффективно апеллировать со своими доводами, за исключением стадии, предусмотренной гл. 31 УПК РФ, где установлены минимальные сроки» (<https://goo.su/o8sx7I>).

Партнер АБ «Ковалев, Рязанцев и партнеры» Михаил Кириенко отметил, что популярность предложений вернуть прокурорам часть полномочий и усилить их роль на досудебной стадии связана со следующими причинами: резонансные дела, где в качестве фигурантов выступают представители следственных органов, низкое качество ведомственного контроля, откровенное противостояние ведомств, засилье незаконно возбуждаемых уголовных дел, нарушение разумности сроков предварительного расследования (<https://goo.su/o8sx7I>).

Эксперты «АГ» едины во мнении, что органы прокуратуры должны осуществлять более широкие полномочия за счет возвращения «былых прав» и наделения некоторыми новыми.

Право прокурора давать обязательные указания следователю

Полномочиями в сфере надзора за предварительным следствием сейчас обладает руководитель следственного органа. Однако эксперты считают, что полномочия на дачу указаний о направлении расследования должны быть возвращены в компетенцию прокурора.

Так, Игорь Бушманов предлагает уполномочить прокуроров давать следователю следующие обязательные для исполнения письменные указания: о направлении расследования, квалификации преступлений, производстве отдельных процессуальных

действий, которые обязательны для исполнения следователем и его руководителем; отменять любые незаконные или необоснованные постановления следователя; разрешать отводы, заявленные следователю, отстранять его от дальнейшего производства расследования, если им допущено грубое нарушение требований УПК РФ; приостанавливать или прекращать производство по любому уголовному делу (<https://goo.su/o8sx7I>).

«Благодаря указанным действенным надзорным функциям будут возможны борьба с затяжным и некачественным следствием, своевременное исправление допущенных следственных ошибок и их дальнейшее предотвращение. При этом не будут ограничены права самого следователя как независимого и самостоятельного участника уголовного судопроизводства», — объяснил адвокат (<https://goo.su/o8sx7I>).

Михаил Кириенко уверен, что, так как прокурор обеспечивает законность, любые его решения, направленные на восстановление нарушенных прав участников уголовного судопроизводства, должны быть не только обязательны для следователя, но и подлежать самостоятельному исполнению. В остальной части следователь должен иметь возможность действовать в соответствии с собственным мнением. «Данное полномочие может быть закреплено в ст. 37 УПК РФ как возможность по заявлению участника уголовного судопроизводства выносить обязательные для исполнения следователем решения об обеспечении прав такого участника при фактическом наличии его уголовного преследования», — считает он. Кроме того, в ч. 6 ст. 37 УПК РФ должно быть указано, что приведенный порядок не применяется к требованиям о восстановлении прав участников уголовного судопроизводства, которые подлежат обязательному исполнению. Такой вариант, по мнению адвоката, во-первых, позволит реагировать на нарушения в рамках текущего контроля, во-вторых, сузит границы определения хода следствия со стороны прокуроров и вмешательства в самостоятельность следственных органов (<https://goo.su/o8sx7I>).

Такие полномочия прокурора согласно УПК КР уже закреплены в ст. 35 в ч. 1 п. 8. Так что мы превзошли идеи коллег из России.

Вернуть прокурору право возбуждения уголовного дела

Одной из важных утраченных функций прокурора экспертами признается право возбуждать уголовные дела и отменять незаконные решения следователей.

По мнению Игоря Бушманова, необходимо вернуть прокурору право возбуждения и расследования уголовного дела хотя бы в отношении так называемых специальных субъектов и при отмене незаконных отказных постановлений следователя и дознавателя. «В условиях отсутствия у прокурора такого права существенно осложняется выполнение им функции уголовного преследования в досудебных стадиях», — уверен он.

Михаил Кириенко согласился, что необходимо закрепить права прокурора возбуждать в отношении конкретного лица уголовные дела отдельных категорий с их передачей в следственный орган с соблюдением требований подследственности. По его мнению, существующая законодательная регламентация стадии возбуждения уголовного дела и последующих стадий надзора фактически создает неоправданные этапы.

Также он считает целесообразным распространить это право на случаи фактов незаконного привлечения к уголовной ответственности. «Но и давать им такое право в отношении всех категорий дел тоже неоправданно, поскольку их возможности в выявлении фактов и проведении проверок ограничены, в отличие от доследственной стадии, где больше инструментов для сбора доказательств», — заметил адвокат.

Он также подчеркнул, что в качестве обязательного должно быть выдвинуто требование о том, что прокурор имеет право принять соответствующее решение только при наличии

достаточных данных, свидетельствующих о совершении конкретным лицом преступления, по которому не истекли сроки давности привлечения к уголовной ответственности. «По другим категориям дел ныне существующий порядок видится более предпочтительным», – считает он.

«Разумное расширение полномочий в досудебном уголовном производстве значительно усилит законность в этой сфере, повысит эффективность и качество работы следственного аппарата и позволит действенно и своевременно пресекать возможность круговой поруки между следователями и их непосредственными руководителями, а также избежать случаев незаконного привлечения граждан к уголовной ответственности», — указывает Игорь Бушманов.

Следователям органов прокуратуры Киргизской Республики согласно УПК КР 2021 г. возвращено право возбуждения и расследования уголовного дела в отношении так называемых специальных субъектов (ч. 3 ст. 159 УПК КР): за незаконное задержание или заключение под стражу.

Утверждение прокурором ходатайства об избрании меры пресечения

В ходе реформирования прокуратуры из-под ее ведения было исключено право утверждать постановление следователя, дознавателя о возбуждении перед судом ходатайства об избрании, продлении меры пресечения.

Как отмечает Борис Золотухин, по этой причине «мы нередко сталкиваемся с ситуацией, когда прокурор в суде отказывался поддержать ходатайство следователя». Решением проблемы, считает он, может быть «внесение в уголовно-процессуальный закон нормы, в соответствии с которой прокурору будет возвращено право утверждать постановление следователя, дознавателя о возбуждении перед судом ходатайства об избрании, продлении, отмене или изменении меры пресечения либо о производстве иного процессуального действия, которое допускается на основании судебного решения».

Указанную позицию поддерживает и Михаил Кириенко, предлагая также расширить сроки на такое санкционирование. «С учетом того что сроки принятия таких решений ограничены уголовно-процессуальным законом, прокурор как лицо, выполняющее контрольно-надзорные функции, должен иметь возможность заблаговременно составить представление об основаниях подобных обращений в суд, чтобы выразить объективное мнение, а не просто соглашаться с представленными материалами», — объяснил он (<https://goo.su/q1XeBS>).

В Киргизской Республике полномочие прокурора давать согласие либо отказать следователю в возбуждении перед судом ходатайства о применении, изменении меры пресечения в виде залога, домашнего ареста, заключения под стражу, о продлении срока содержания под стражей обвиняемого, которые допускаются на основании судебного решения, а также на экстрадиционный арест закреплено в п. 13 ч. 1 ст. 35 УПК КР, так же, как и полномочие прокурора давать согласие либо отказать в даче согласия следователю на возбуждение перед судом ходатайства о проведении специальных следственных действий.

Игорь Бушманов в своей статье ссылается на предложения бизнес-омбудсмена Бориса Титова, считающего целесообразным вернуть прошлые полномочия прокуратуры по даче санкций на арест и по их продлению. При этом, по мнению адвоката, «решения по «арестным» ходатайствам следователя прокурор должен принимать, выслушав в условиях состязательности мнения других участников уголовного судопроизводства: подозреваемого (обвиняемого), его защитника и самого следователя (дознавателя), исследовав не только инициативно представленные ему в обоснование ходатайства материалы, но и в случае

необходимости — дополнительно затребованные все имеющиеся на данной стадии документы из уголовного дела». «Это позволило бы избежать избыточности применения такой исключительной меры пресечения, как арест, и частично разгрузило бы суды во благо обеспечения более тщательного разбирательства ими дел по существу, — считает Игорь Бушманов. — Необоснованных арестов до реформы было значительно меньше, сроки досудебного содержания под стражей – короче. Ведь прокурор изначально брал на себя персональную ответственность за законность содержания под стражей и, соответственно, в целом за обоснованность привлечения гражданина к уголовной ответственности». Михаил Кириенко указывает, что расширение полномочий прокурора в этом направлении может способствовать формированию практики избрания альтернативных содержанию под стражей мер пресечения (<https://goo.su/o8sx7I>).

О продлении срока предварительного следствия

Борис Золотухин отметил важность изъятия у руководителей следственных органов права продлевать срок предварительного расследования и возвращения этой функции прокурору. Он указал, что сегодня продление сроков свыше года – обыденное дело, по этой причине в следственных изоляторах увеличилось количество заключенных по неоконченным делам со сроком расследования свыше года.

«С учетом имеющих место грубых нарушений в этой области представляется целесообразным закрепить в ч. 8 ст. 162 УПК РФ обязанность следователя уведомлять прокурора о продлении сроков расследования, а при продлении свыше 12 месяцев согласовывать соответствующее ходатайство с прокурором. При таком подходе прокуроры получают важный источник информации для полноценного реагирования на факты неразумно длительных расследований», — считает Михаил Кириенко.

Игорь Бушманов, в общем, поддерживая инициативу контроля прокурора за продлением срока предварительного следствия, указывает, что такое санкционирование должно быть обязательным «начиная с 18-месячного срока расследования, с тем чтобы напрочь пресекать волокиту».

Предложение российских адвокатов давно реализовано в пункте 16 части 1 статьи 35 УПК КР.

Увеличить срок на отмену постановлений о возбуждении и прекращении уголовного дела

Сейчас прокурор обладает полномочиями по отмене незаконных постановлений о возбуждении уголовных дел, но для этого законом отведен срок в одни сутки. Зачастую прокуроры не успевают проверить законность и обоснованность возбуждения уголовного дела.

В этой связи Игорь Бушманов предлагает увеличить срок, в течение которого прокурору дается право на отмену постановления о возбуждении уголовного дела, как минимум до 72 часов. При этом, по его мнению, обязательным для следователя должно быть предоставление прокурору всего объема имеющихся материалов для проверки законности и обоснованности принятого процессуального решения.

Говоря об отмене постановлений о прекращении уголовного дела, Борис Золотухин предлагает исключить норму ч. 1 ст. 214, в соответствии с которой прокурор имеет право отменить постановление руководителя следственного органа, следователя о прекращении уголовного дела или уголовного преследования лишь в срок, не превышающий 14 суток с момента получения материалов уголовного дела, так как руководитель следственного органа таким сроком не ограничен.

Необходимость оставления функции следствия за прокуратурой подтверждается статистическими данными Генеральной прокуратуры КР.

Так, ежемесячно прокурорами страны отменяется до ста постановлений следователя о возбуждении уголовного дела, около двухсот постановлений о прекращении и около трехсот постановлений о приостановлении следствия других правоохранительных органов. Если прокуратура лишится функции следствия, то таких браков на следствии будет еще больше в разы (<https://goo.su/UDsj>).

Решением, которое могло бы обеспечить баланс интересов прокуратуры, ее потребности и возможность исполнения обязанности прокурора осуществлять уголовное преследование, установленной ст. 21 УПК РФ, может стать закрепление права прокурора возбуждать в отношении конкретного лица уголовные дела отдельных категорий с их передачей в следственный орган с соблюдением требований подследственности. С учетом роли прокуратуры видится возможным предоставить такое право по преступлениям, совершенным в отношении несовершеннолетних, социально незащищенных слоев населения и при совершении преступления в отношении неопределенного круга лиц. Кроме того, Михаил Кириенко считает целесообразным распространить это право на случаи фактов незаконного привлечения к уголовной ответственности (оговорюсь, что такое полномочие будет крайне эффективно, если расширить диспозицию ст. 299 УК РФ за счет криминализации факта незаконного уголовного преследования) (<https://goo.su/UDsj>).

В этой связи я поддерживаю идею российского коллеги Михаила Кириенко, Адвоката АП Челябинской области, руководителя уголовной практики АБ «КРП», доцента Южно-Уральского государственного университета, к.ю.н., о том, что по преступлениям, совершенным в отношении несовершеннолетних, социально незащищенных слоев населения и при совершении преступления в отношении неопределенного круга лиц, следствие также должно быть следователям прокуратуры, так как информацию по таким делам чаще всего прокуратура получает в ходе общего надзора.

М. Кириенко, отмечает, что при этом в качестве обязательного должно быть выдвинуто требование о том, что прокурор имеет право принять соответствующее решение только при наличии достаточных данных, свидетельствующих о совершении конкретным лицом преступления, по которому не истекли сроки давности привлечения к уголовной ответственности.

Кстати, согласно ч. 2 ст. 159 УПК КР именно на следователей органов прокуратуры КР возложена обязанность расследования незаконного задержания или заключения под стражу, потому что какая будет объективность, если такое уголовное дело будет расследовать следователь милиции против другого следователя милиции. Таким образом, идея российского адвоката уже реализована в отечественном УПК 2021 года.

Сроки уголовного судопроизводства должны быть разумными

Сроки следствия и порядок их продления предусмотрены ст. 162 УПК РФ, которая неразрывно связана с требованиями ст. 6.1 УПК РФ о разумности сроков уголовного судопроизводства. Как установлено в данной норме, при оценке разумности определяется эффективность мер, принимаемых прокурором. С учетом имеющих место грубых нарушений в этой области представляется целесообразным закрепить в ч. 8 ст. 162 УПК РФ обязанность следователя уведомлять прокурора о продлении сроков расследования, а при продлении свыше 12 месяцев согласовывать соответствующее ходатайство с прокурором. При таком подходе прокуроры получают важный источник информации для полноценного реагирования на факты неразумно длительных расследований.

Россияне предлагают, чтобы прокурор продлевал сроки расследования либо отказывал в их продлении, а в УПК КР в п. 16 ч. 1 ст. 35 (полномочия прокурора) такое полномочие прокурора уже содержится. Таким образом, в КР прокурор отвечает за разумный срок на стадии следствия (досудебного производства).

Составить представление заблаговременно

Российские адвокаты полагают, что необходимо вернуть ранее существовавший подход обращения следователей в суд с ходатайством об избрании меры пресечения (<https://goo.su/o8sx7I>). Сейчас согласие получает только дознаватель. С учетом того что сроки принятия таких решений ограничены уголовно-процессуальным законом, прокурор как лицо, выполняющее контрольно-надзорные функции, должен иметь возможность заблаговременно составить представление об основаниях подобных обращений в суд, чтобы выразить объективное мнение, а не просто соглашаться с представленными материалами. Считают, что наряду с усилением прокурорского надзора в данном вопросе это, при объективном изучении следственных материалов, может способствовать формированию практики избрания альтернативных содержанию под стражей мер пресечения.

Согласно пункту 13 ч. 1 ст. 35 УПК КР (полномочия прокурора) прокурор в ходе уголовного судопроизводства уполномочен давать согласие либо отказать следователю в возбуждении перед судом ходатайства о применении, изменении меры пресечения в виде залога, домашнего ареста, заключения под стражу, о продлении срока содержания под стражей обвиняемого, которые допускаются на основании судебного решения, а также на экстрадиционный арест.

Таким образом, в Киргизской Республике прокурор отвечает за обоснованность применения меры пресечения в виде заключения под стражу.

Независимо от формального процессуального статуса

Одной из проблем современного уголовного судопроизводства является то обстоятельство, что следственные органы зачастую не приводят формальный статус лица в соответствие с его фактическим положением в рамках предварительного расследования. Во-первых, такой ход иногда используется для проведения следствия без создания перспективы прекращения дела по реабилитирующим основаниям в отношении конкретного лица. Во-вторых, подобным способом пытаются устранить из процесса расследования активного участника.

В Постановлении Пленума ВС РФ от 30 июня 2015 г. №29 «О практике применения судами законодательства, обеспечивающего право на защиту в уголовном судопроизводстве» закреплено, что правом на защиту обладает в том числе «...лицо, права и свободы которого существенно затрагиваются или могут быть существенно затронуты действиями и мерами, свидетельствующими о направленной против него обвинительной деятельности, независимо от формального процессуального статуса такого лица» (п. 1). Аналогичная позиция содержится в Постановлении Пленума ВС РФ от 10 февраля 2009 г. №1 «О практике рассмотрения судами жалоб в порядке ст. 125 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации», а также в решениях Конституционного Суда РФ.

Именно поэтому имеющая место практика камуфлирования фактического преследования носит противоправный характер и нуждается в реагировании. В свою очередь, указания прокуроров по учету реального положения участников процесса практически не встречаются, хотя именно они могли бы способствовать развитию данных конституционно-правовых положений, по крайней мере хочется в это верить. При нынешнем статусе прокурора подобные указания не имеют значения для следователя, так как он фигура

процессуально независимая и имеет возможность не исполнять требования прокурора в порядке п. 3 ч. 2 ст. 37 УПК РФ. Как и игнорировать требования устранения нарушений отдельных прав участников уголовного судопроизводства, в том числе права на защиту.

С учетом того что прокурор обеспечивает законность, любые его решения, направленные, подчеркну особо, на восстановление нарушенных прав участников уголовного судопроизводства, должны быть не только обязательны для следователя, но и подлежать самостоятельному исполнению. В остальной части следователь должен иметь возможность действовать в соответствии с собственным мнением. При таком подходе исключается опасность квазиконтроля и реагирования, связанного с видением прокурором предпочтительного направления следствия.

Данное полномочие может быть закреплено в ст. 37 УПК РФ как возможность по заявлению участника уголовного судопроизводства выносить обязательные для исполнения следователем решения об обеспечении прав такого участника при фактическом наличии его уголовного преследования.

Полномочия прокурора в ходе уголовного судопроизводства в КР по даче следователю письменных указаний о производстве определенных процессуальных действий, об отмене незаконных и необоснованных решений следователя, по требованию от органа дознания устранения нарушений законодательства, допущенных в ходе досудебного производства, уже содержатся, то есть предусмотрены в п.п. 8, 11, 12 ч. 1 ст. 35 УПК КР.

Кроме того, в ч. 6 ст. 37 УПК РФ должно быть указано, что приведенный порядок не применяется к требованиям о восстановлении прав участников уголовного судопроизводства, которые подлежат обязательному исполнению.

Такой вариант, во-первых, позволит реагировать на нарушения в рамках текущего контроля, во-вторых, сузит границы определения хода следствия со стороны прокуроров и вмешательства в самостоятельность следственных органов.

Таким образом, в КР именно прокурор на стадии следствия отвечает за устранение нарушений отдельных прав участников уголовного судопроизводства, в том числе права на защиту.

По мнению И. Бушманова, Адвоката АП Московской области, почетного адвокат АПМО, управляющего партнер АБ «АВЕКС ЮСТ», высказанного им 17 июля 2017, как показала сложившаяся практика, внутриведомственный контроль в органах предварительного расследования является малоэффективным и не отвечает реалиям современности и задачам уголовного судопроизводства. Судебный контроль в этой сфере фактически не работает. Судьи в своей практике самоустранились от реализации одной из основных своих функций – защиты личности от незаконного и необоснованного обвинения, ограничения прав и свобод на стадии предварительного следствия, допуская «излишнюю самостоятельность и вседозволенность» следователей. Многие представители судебной власти открыто считают эту функцию не только излишне «навязанной» законодателем и не отвечающей целям судопроизводства в целом, но и приводящей к дополнительной нагрузке на суды, «отвлекающей» от рассмотрения уголовных дел по существу. Избрание и продление судами наиболее строгих мер пресечения давно превратилось в некую формальность, что привело к волоките следствия, переполнению следственных изоляторов, затруднениям для встреч адвокатов со своими подзащитными, порой влекущим тяжкие последствия для здоровья арестантов и утяжеление назначаемых «стражникам» наказаний (<https://goo.su/N1yXT6>).

А как обстоит у них (<https://goo.su/BNP819M>).

В некоторых бывших союзных республиках до сих пор сохранены прежние полномочия прокуратуры в досудебной стадии. К примеру, за прокуратурой Республики Беларусь сохранились права производства предварительного следствия по уголовным делам и надзору за законностью предварительного расследования в других ведомствах с достаточно широкими полномочиями.

УПК Казахстана наделяет прокурора широким объемом надзорных полномочий властно-распорядительного характера, реализуя которые, он выступает активным участником уголовного судопроизводства на всех его стадиях.

Нельзя обойти вниманием и зарубежный опыт. В частности, во Франции, Италии следствие, как и у нас, полностью отделено от прокуратуры. Вместе с тем прокуратура обладает широкими полномочиями по контролю (надзору) и даже прямому руководству за следствием.

Так, во Франции прокурор вправе предписывать следственному судье производство любых следственных действий, которые ему представляются полезными для установления истины и даже присутствовать при их проведении. В Италии прокуроры осуществляют достаточно жесткий надзор за предварительным расследованием и сами, согласно Конституции, ведут уголовное преследование. Здесь прокуроры, например, вправе санкционировать прослушивание телефонных переговоров, производить задержание подозреваемого на срок до 48 часов. А в Германии прокурор вовсе может возбуждать и проводить расследование в полном его объеме по ряду тяжких уголовных составов.

Таким образом, действующий Конституционный Закон КР «О прокуратуре» и УПК КР 2021 г.:

1) впервые за долгие годы открыли для прокуратуры эффективные надзорные возможности;

2) соответствуют современным правовым реалиям к определению нового подхода к статусу прокуратуры и расширению полномочий надзорного ведомства, что, безусловно, в интересах простых граждан, адвокатов, их подзащитных и доверителей.

Прокурор в Киргизской Республике на зависть российским коллегам наделен властными надзорными полномочиями за законностью процессуальной деятельности следователей на всех его стадиях – как по процессуальным, так и по материально-правовым основаниям уголовного преследования, с правом возбуждения уголовного дела и отмены незаконных решений следователей.

Также заслуживают внимания последние предложения бизнес-омбудсмена Бориса Титова (<https://goo.su/N1yXT6>) по возвращению былых полномочий прокуратуры по даче санкций на арест и по их продлению.

Действительно, когда прокурор обладал таким правом, необоснованных арестов было значительно меньше, сроки досудебного содержания под стражей – ниже. Ведь прокурор изначально брал на себя персональную ответственность за законность содержания под стражей и, соответственно, в целом за обоснованность привлечения гражданина к уголовной ответственности. Целесообразно было бы оставить суду исключительно возможность по проверке законности и обоснованности подобных решений прокурора.

Это, наиболее вероятно, позволило бы избежать избыточности применения такой исключительной меры пресечения, как арест, и частично разгрузило бы суды во благо обеспечения более тщательного разбирательства ими дел по существу.

При этом решения по «арестным» ходатайствам следователя прокурор должен принимать, выслушав в условиях состязательности мнения других участников уголовного

судопроизводства: подозреваемого (обвиняемого), его защитника и самого следователя (дознателя), исследовав не только инициативно представленные ему в обоснование ходатайства материалы, но и, в случае необходимости — дополнительно затребованные все имеющиеся на данной стадии документы из уголовного дела.

Кроме того, было бы разумным наделить прокурора правом на отмену постановления о возбуждении уголовного дела, более того, установив конкретный срок, в течение которого прокурору дается такое право — как минимум до 72 часов. При этом обязательным для следователя должно быть предоставление прокурору всего объема имеющихся материалов для проверки законности и обоснованности принятого процессуального решения.

Если же прокурору вернут право на санкционирование проведения обыска в жилище (ч.ч. 3 и 4 ст. 212 УПК КР) и передадут иные полномочия, требующие в настоящее время санкции суда, как я полагаю, для обеспечения интересов законности уголовного судопроизводства и прав граждан плюсов будет значительно больше, нежели минусов.

Существующее сегодня в уголовном процессе Киргизской Республики наделение прокуроров полномочиями в сфере надзора за предварительным следствием: дача обязательных для исполнения письменных указаний органу дознания, следователю о производстве тех или иных процессуальных действий, о направлении расследования, квалификации преступлений, производстве отдельных процессуальных действий, которые обязательны для исполнения следователем и его руководителем; отменять любые незаконные или необоснованные постановления следователя; разрешать отводы, заявленные следователю, отстранять его от дальнейшего производства расследования, если им допущено грубое нарушение требований закона; приостанавливать или прекращать производство по любому уголовному делу, свидетельствует о возложении ответственности на прокурора за качество расследования по каждому уголовному делу.

Для пресечения чрезмерной волокиты в соответствии со ст. 162 УПК КР прокурор наделен полномочиями по продлению срока следствия. Благодаря указанным действенным надзорным функциям, несомненно, в нашей стране активизировалась борьба с затяжным и некачественным следствием, своевременное исправление допущенных следственных ошибок и их дальнейшее предотвращение. При этом никак не ограничены права самого следователя как независимого и самостоятельного участника уголовного судопроизводства. В настоящее время прокурору возвращено право возбуждения и расследования уголовного дела в отношении так называемых специальных субъектов и при отмене незаконных «отказных» постановлений следователя.

Мировая практика однозначно свидетельствует о неразрывности связи правового статуса прокурора с правом возбуждения производства по уголовному делу. В условиях отсутствия у прокурора такого права существенно осложняется выполнение им функции уголовного преследования в досудебных стадиях. В этом отношении действующее киргизское уголовно-процессуальное законодательство, в части принятия процессуального решения о возбуждении уголовного дела, уравнило прокурора и следователя, не допуская их дисбаланса.

Таким образом, избранная на сегодня модель прокурорского надзора за предварительным следствием и разумное расширение полномочий в досудебном уголовном производстве значительно усилили законность в этой сфере повысили эффективность и качество работы следственного аппарата и позволили действительно и своевременно пресекать возможность круговой поруки между следователями и их непосредственными руководителями, а также избегать случаев незаконного привлечения граждан к уголовной

ответственности.

Существующий на сегодня объем надзорных полномочий прокурора построен на взвешенной, продуманной концептуальной основе, исключая неоднозначное понимание уголовно-процессуальных норм и необъяснимые законодательные ошибки. При разработке такого подхода за основу были приняты международно-правовые стандарты, учтен положительный и отрицательный внутрисударственный опыт построения уголовно-процессуального законодательства. Все это в конечном счете позволяет полноценно обеспечить достижение задач и принципов уголовного судопроизводства (ст. 6-23 УПК КР).

Отрадно, что «статус-кво» прокуратуры Киргизской Республики был восстановлен: ей были возвращены присущие ей по определению прежние полномочия. Ничего в ее работе, связанной с расширением ее полномочий, не произошло. Все ее полномочия направлены на своевременное исправление твердой рукой тех недостатков, что творит следствие, а также которые ее представитель «узреет» в процессе осуществления своей надзорной деятельности.

В этой связи остается лишь надеяться, что обретенные полномочия будут использованы исключительно для защиты прав и законных интересов граждан и организаций; незаконных и необоснованных процессуальных решений станет значительно меньше; следователи получат «мудрого советчика и арбитра»; следствие избавится от необходимости расследования множества бесперспективных дел; суд освободится от навязанных «арестных» и иных «санкционных» материалов, а СИЗО — от значительной части своих «постояльцев». Последние получают дополнительные возможности для более полной реализации прав на защиту и увеличат шансы избежать незаконного осуждения или чрезмерного наказания. Закон должен торжествовать — беззаконие должно быть побеждено (<https://goo.su/BNP819M>).

*Работа поступила
в редакцию 10.04.2023 г.*

*Принята к публикации
17.04.2023 г.*

Ссылка для цитирования:

Иманкулов Т. И. Полномочие прокурора по возбуждению и расследованию уголовного дела как эффективное средство закрепления доказательственной информации и борьбы с затяжным и некачественным следствием (сравнительно-правовой анализ в Киргизской Республике и Российской Федерации в 2023 году) // Бюллетень науки и практики. 2023. Т. 9. №5. С. 441-453. <https://doi.org/10.33619/2414-2948/90/55>

Cite as (APA):

Imankulov, T. (2023). The Power of the Prosecutor to Initiate and Investigate a Criminal Case as an Effective Means of Consolidating Evidence and Combating Protracted and Poor-Quality Investigations (Comparative Legal Analysis in Kyrgyz Republic and Russian Federation in 2023). *Bulletin of Science and Practice*, 9(5), 441-453. (in Russian). <https://doi.org/10.33619/2414-2948/90/55>