

УДК 343.195.3

UDC 343.195.3

**СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ СТАТУСА
ПРОКУРОРА АВТОНОМИИ В УКРАИНЕ И
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**THE COMPARATIVE ANALYSIS OF THE
STATUS OF THE PROSECUTOR'S
AUTONOMY IN THE RUSSIAN FEDERATION
AND IN THE UKRAINE**

Кошман Алексей Владимирович
старший советник юстиции
*Украина, 95011, г.Симферополь,
ул.Севастопольская, 11*

Koshman Aleksey Vladimirovich
senior Advisor of justice
*Ukraine, 95011, Simferopol,
Sevastopolskaya, 11*

Виноградов Анатолий Борисович
к.ю.н., доцент
Краснодарский кооперативный институт (филиал)
Российского университета кооперации
Россия, 350015, г. Краснодар, ул. Седина, 168/1

Vinogradov Anatoliy Borisovich
Cand.Leg.Sci., professor
*Krasnodar Cooperative Institute (Branch) of the
Russian University of Cooperation
Russia, 350015, Krasnodar, M. Sedina, 168/1*

В статье проведен сравнительный анализ статуса прокуроров автономии в Украине и Российской Федерации, охарактеризованы признаки, присущие статусу прокурора автономий двух стран, и характерные отличия, сделан акцент на необходимости развития статуса прокурора автономии с учетом национальных особенностей и мирового опыта

In the article, the comparative analysis of the status of prosecutors autonomy in the Ukraine and in the Russian Federation is given, it also describes the features, inherent in the status of the Prosecutor of the Autonomous areas of the two countries, and characteristic differences; it made an accent on the necessity of the development status of the Prosecutor of the autonomy taking into account national peculiarities and world experience

Ключевые слова:
АВТОНОМИЯ, АВТОНОМНАЯ РЕСПУБЛИКА,
АВТОНОМНЫЙ ОКРУГ, КОНСТИТУЦИЯ,
ПРОКУРАТУРА, СТАТУС ПРОКУРОРА,
ПОЛНОМОЧИЯ ПРОКУРОРА

Keywords: AUTONOMY, AUTONOMOUS
REPUBLIC, AUTONOMOUS AREA,
CONSTITUTION, PROSECUTOR'S OFFICE,
STATUS OF PROSECUTOR, POWERS OF
PROSECUTOR

Развитию статуса прокурора в Украине уделяется значительное внимание в связи с развитием национального законодательства и глобальными изменениями, которые произошли после принятия нового УПК Украины, вступившего в силу с 19 ноября 2012 года и изменившего кардинально систему и порядок уголовного судопроизводства в государстве.

Процессы развития статуса прокуроров в странах СНГ взаимосвязаны и имеют общие корни своего развития – это эволюционный процесс становления и развития прокуратуры СССР.

В систему органов прокуратур стран СНГ входят прокуратуры республик, автономных республик, краев, областей, округов, городские, районные, межрайонные, специализированные и военные прокуратуры.

Целью данной статьи является проведение сравнительного анализа статуса прокурора в Автономной республике Крым и прокуроров автономных территориальных образований РФ.

Актуальность проведения сравнительного анализа статуса прокуроров в автономиях, на наш взгляд, позволит выяснить его характерные особенности, а также и определить, как влияет наличие полномочий у органов власти автономий при наличии централизованных систем прокуратуры на статус прокуроров этих субъектов административно-территориального устройства Украины и РФ.

Многообразие дискуссий вокруг современного статуса прокурора в странах СНГ вызвано не только развитием национального законодательства, но и влиянием мирового законодательства. А также процессами развития международного сотрудничества между прокуратурами стран СНГ в рамках Координационного Совета генеральных прокуроров государств-участников СНГ, а также Международной ассоциации прокуроров.

Статус прокурора исследовался в научных трудах ученых РФ: Ю.Е.Винокурова, А.Ю. Винокурова, К.Ю. Винокурова, Ф.М. Кобзарева, а также Украины – С.А. Альперта, Д.М. Бакаева, В.С. Зеленецкого, С.В.Кивалова, П.М. Каркача, Г.К. Кожевникова, М.В. Косюты, Н.И.Мычко, А.Р. Михайленко, В.В. Сухоноса.

Однако развитие системы органов прокуратуры требует проведения дальнейшего исследования статуса прокуроров различных уровней, проведения сравнительного анализа и поиска с учетом национальных особенностей путей развития.

В систему органов прокуратуры Украины наряду с прокуратурами областей, г.Киева и г.Севастополя входит и прокуратура Автономной Республики Крым (далее – АРК). Статус АРК определяется Конституцией Украины 1996 г. [1] и Конституцией АРК 1998 г. [6] Конституция Украины

в статье 134 определила, «Автономная Республика Крым является неотъемлемой составной частью Украины и в пределах полномочий, определенных Конституцией Украины, решает вопросы, отнесенные к ее ведению». Согласно статье 135 Автономная Республика Крым имеет Конституцию АРК, которую принимает Верховная Рада АРК и утверждает Верховная Рада Украины не менее чем половиной от конституционного состава Верховной Рады Украины. Нормативно-правовые акты Верховной Рады АРК и решения Совета министров АРК не могут противоречить Конституции и законам Украины и принимаются в соответствии с Конституцией Украины, законами Украины, актами Президента Украины и Кабинета Министров Украины и во их исполнение. Представительным органом АРК является Верховная Рада АРК, депутаты которого избираются на основе всеобщего, равного, прямого избирательного права путем тайного голосования. Срок полномочий Верховной Рады АР Крым, депутаты которого избраны на очередных выборах, составляет пять лет.

Председатель Совета министров АРК назначается на должность и освобождается от должности Верховной Радой АРК по согласованию с Президентом Украины. Полномочия, порядок формирования и деятельности Верховной Рады АРК и Совета министров АРК определяются Конституцией Украины и законами Украины, нормативно-правовыми актами Верховной Рады АР Крым по вопросам, отнесенным к ее компетенции (ст.136 Конституции Украины). Полномочиями АРК (ст. 138 Конституции Украины) являются: 1) назначение выборов депутатов Верховной Рады АРК, утверждение состава избирательной комиссии АР Крым; 2) организация и проведение местных референдумов; 3) управление имуществом, принадлежащим АРК; 4) разработка, утверждение и исполнение бюджета АРК на основе единой налоговой и бюджетной политики Украины; 5) разработка, утверждение и реализация программ АР Крым по вопросам социально-экономического и культурного развития,

рационального природопользования, охраны окружающей среды – в соответствии с общегосударственными программами; 6) признание статуса местностей как курортов, установление зон санитарной охраны курортов; 7) участие в обеспечении прав и свобод граждан, национального согласия, содействие охране правопорядка и общественной безопасности; 8) обеспечение функционирования и развития государственного и национальных языков и культур в АРК, охрана и использование памятников истории; 9) участие в разработке и реализации государственных программ возвращения депортированных народов; 10) инициирование введения чрезвычайного положения и установление зон чрезвычайной экологической ситуации в АРК или в отдельных ее местностях. Законами Украины АР Крым могут быть делегированы также иные полномочия.

Е.В. Смирнова в ходе исследования конституционно-правового статуса АРК в Украине отметила, что «современный статус Автономной Республики Крым определен, прежде всего, Конституцией Украины, согласно которой она является неотъемлемой составной частью Украины. Конституция Автономной Республики Крым от 21 октября 1998 года в соответствии с международным правом, мировой практики решает проблему взаимоотношений между суверенным государством и автономной республикой. Она содержит модель существования и функционирования административно-территориальной автономии в составе унитарного государства, решает основополагающие вопросы верховенства Конституции Украины и соотношение нормативно-правовых систем Украины и автономии, организации власти в АРК, ее полномочий, собственности и бюджета». [8, с. 185]

В составе Российской Федерации как субъекты РФ наряду с республиками, краями, областями находятся также автономная область и 4 автономных округа (Ненецкий автономный округ, Ханты-Мансийский

автономный округ — Югра, Чукотский автономный округ, Ямало-Ненецкий автономный округ).

Статус автономной области и автономных округов РФ определяется Конституцией РФ [2], уставами автономной области и автономных округов, которые принимаются представительными органами субъектов РФ (ст. 66 Конституции РФ).

В ведении Российской Федерации находятся вопросы прокуратуры (ст.71 Конституции РФ). Прокуратура РФ представляет собой единую централизованную систему, в которую входят и прокуратуры автономий с подчинением нижестоящих прокуроров вышестоящим и Генеральному прокурору Российской Федерации. Генеральный прокурор РФ назначается на должность и освобождается от должности Советом Федерации по представлению Президента РФ.

Прокуратура АРК входит в единую централизованную систему органов прокуратуры Украины. Законодательной основой ее деятельности является Конституция Украины 1996 г. и Закон Украины «О прокуратуре» 1991 г. [5] Согласно Закону Украины «О прокуратуре» прокурор АРК назначается на должность Генеральным прокурором Украины по согласованию с Верховной Радой АРК (ст. 15).

Конституция АРК (1998 г.) в ст.41 «Организация и деятельность органов прокуратуры в Автономной Республике Крым» определила, что прокуратура АРК действует на основании Конституции и законов Украины.

Верховная Рада АРК имеет право заслушать информацию прокурора АРК и инициировать вопрос о его увольнении с должности перед Генеральным прокурором Украины.

Таким образом, Конституция АРК (1998 года) только констатирует правовые основы деятельности прокуратуры АРК, какими являются Конституция и законы Украины.

Прокурор АРК по своему правовому статусу, определенному Конституцией Украины и Законом Украины «О прокуратуре», является независимым от местных органов власти автономии должностным лицом самостоятельно по поручению Генерального прокурора Украины от имени государства осуществляет законодательно определенные полномочия в целях выполнения задач прокурорского надзора на территории АРК, которая является неотъемлемой составной частью Украины.

Законодательной основой деятельности прокуратур автономий РФ является Конституция РФ и федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» от 17 января 1992 года. [4] Согласно ст. 129 Конституции РФ полномочия, организация и порядок деятельности прокуратур автономий прокуратуры Российской Федерации определяются федеральным законом. [2]

Прокуроры автономных образований РФ назначаются Генеральным прокурором РФ по согласованию с законодательными собраниями и губернаторами автономий. Так, Устав Ямало-Ненецкого автономного округа от 28 декабря 1998 года [7] полномочиями по согласованию назначения на должность прокурора автономного округа наделил Законодательное собрание автономного округа и губернатора автономного округа (ст.24 ч.3 п.16, ст.34 п.19 Устава). Устав Чукотского автономного округа от 28 ноября 1997 года [10] такими полномочиями наделил Думу автономного округа, а также губернатора автономного округа (ст.43 п.17, ст.93 Устава).

Таким образом, в отличие от АРК полномочия по согласованию назначения прокуроров автономий в РФ имеют: 1) законодательное собрание автономной области и губернатор области, 2) законодательное собрание и губернаторы автономных округов.

Уставы автономной области и автономных округов РФ не определяют организацию и деятельность прокуратуры автономной области

и округов, это целиком и полностью принадлежит согласно Конституции РФ к сфере регулирования федерального закона.

Характерной особенностью организации и деятельности прокуратур автономной области и автономных округов РФ является осуществление надзора за исполнением не только федеральных законов, но и законов субъектов Российской Федерации, при этом Конституция РФ в ст.76 определила, что в случае противоречий между федеральным законом и нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации выданным вне пределов ведения РФ и совместного ведения РФ и субъектов РФ действует нормативно - правовой акт субъекта РФ.

Винокуров Ю.Е. указывает, что «из смыслового содержания ст.21 Закона о прокуратуре можно прийти к выводу, что прокуратура осуществляет надзор за исполнением федеральных законов, а также не противоречащих федеральному законодательству законов субъектов РФ». [9, с. 118-119]

Прокуратура АРК и прокуратуры, которые действуют в автономиях РФ, имеют общие принципы организации деятельности это, прежде всего, принципы независимости и централизации, подчинения прокурорам государств.

По мнению Шерба С.Н., Додонова В.Н. статус прокуроров в большинстве случаев является производным от места, занимаемого прокуратурой в системе органов государственной власти соответствующего государства. Так, в государствах-участниках СНГ прокурорские работники имеют особый правовой статус, а в государствах французского модели прокуратуры статус прокуроров совпадает со статусом судей. [10, с.11] Соглашаясь с мнением указанных авторов, считаем, что статус прокуроров в автономиях государств зависит от места прокуратуры в системе разделения властей и формы государственного устройства государства.

Прокуратуры автономий, в зависимости от возложенных на них функций, можно разделить на прокуратуры, осуществляющие надзорные, представительские функции и досудебного расследования и прокуратуры, которые осуществляют только надзорные и представительские функции.

Прокуратура АРК, как и прокуратуры автономий РФ, наделена надзорными и представительскими функциями. Но прокуратура АРК осуществляет также функцию досудебного расследования. Указанная функция будет сохраняться у прокуратуры АРК до формирования органов государственного бюро расследования, но не позднее 19 ноября 2017 года.

Прокурор АРК, с целью организации работы и управления, наделен полномочиями, согласно ст. 16 Закона Украины «О прокуратуре»: 1) назначает на должности и увольняет работников, кроме тех, которые назначает Генеральный прокурор Украины; 2) по согласованию с Генеральным прокурором Украины вносит изменения в установленные штаты подчиненных ему прокуратур в пределах утвержденной численности и фонда заработной платы. Прокурор АРК является Председателем коллегии, которая образуется в составе прокурора (председатель), его заместителей, других руководящих работников. Персональный состав коллегии утверждается Генеральным прокурором Украины.

Кроме предусмотренных Законом Украины «О прокуратуре» полномочий прокурор АРК имеет и другие полномочия, которые определены отраслевыми приказами: осуществляет непосредственное руководство организацией работы заместителей прокурора автономии, организационно-контрольного отдела, отдела надзора за соблюдением законов при исполнении судебных решений по уголовным делам и применении других мер принудительного характера; отдела работы с кадрами, отдела статистики и ведения реестра досудебных расследований, организует подбор и расстановку кадров в прокуратуре автономии и

прокуратурах городов и районов, распределяет обязанности между заместителями прокурора автономии, принимает решение о проведении внеплановых проверок организации работы прокуратур городов и районов, а также структурных подразделений прокуратуры автономии, организует распространение положительного опыта среди прокурорско-следственных работников, проводит по важным вопросам организации и деятельности коллегии и оперативные совещания, принимает меры по созданию надлежащих условий для выполнения своих профессиональных обязанностей прокурорами и следователями, решает вопросы поощрения, привлечения к дисциплинарной ответственности и повышение квалификационного уровня прокуроров и следователей.

Н.К. Якимчук обоснованно отметил и распределил полномочия прокуроров областного уровня в отношении возглавляемых прокуратур и подчиненных прокуратур. В частности, он указывает, что «прокуроры несут персональную ответственность за оказание практической помощи впервые назначенным прокурорам, по согласованию с Генеральным прокурором Украины вносят изменения в штаты прокуратур, издают обязательные для прокуратур приказы, распоряжения, направляют задачи и контролируют их выполнение, проверяют и изучают практику работы» [11, с 152-153.]. На наш взгляд, эти составляющие присущи и для прокурора АРК.

Полномочия прокуроров автономий Российской Федерации по организации управления подчиненными прокуратурами определены ст. 18 Федерального Закона «О прокуратуре РФ» от 17 января 1992 года. Они руководят деятельностью прокуратур городов и районов, иных приравненных к ним прокуратур на основе законов, действующих на территории Российской Федерации, и нормативных актов Генерального прокурора Российской Федерации, издают приказы, указания, распоряжения, обязательные для исполнения всеми подчиненными

работниками, могут вносить изменения в штатные расписания своих аппаратов и подчиненных прокуратур в пределах численности и фонда оплаты труда, установленных Генеральным прокурором Российской Федерации (ст.18 Федерального Закона «О прокуратуре РФ»).

При сравнительном анализе видны общие признаки, которые определяют полномочия прокуроров автономий РФ и АРК по управлению подчиненными прокуратурами.

Несмотря на высокую степень централизации органов прокуратуры РФ и Украины, прокуратуры автономий этих государств, по нашему мнению, имеют некоторые характерные черты, что выражается в прохождении процедуры согласования с высшими представительными органами и главами автономий при назначении прокуроров автономий.

Заслуживает внимания право законодательной инициативы в высших представительных органах автономии прокуроров автономных округов РФ. К сожалению, прокурор АР Крым таким правом не наделен.

Прокуратуры в условиях автономий в государствах существуют и развиваются в разных странах мира и выполняют свои задачи на основании Конституции государства и Конституции автономии или уставов автономий, единых законов, определяющих организацию и деятельность прокуратуры, в отдельных случаях действуют на основании процессуальных законов.

Прокуратуры автономий пользуются широкими правами по реагированию на нарушения законности и фактически все сохранили функции надзора за соблюдением и применением законов в бывших советских республиках, КНР, Испании, Италии, а в других странах мира являются органами уголовного преследования.

Прокуратуры автономий как части системы органов разных стран прошли свой путь прогресса в ходе исторического развития различных стран мира, существуют как в странах Европейского Союза, так и в

странах Азии, на протяжении своей деятельности подтвердили право на свое существование в системе органов прокуратуры стран мира.

В процессе реформирования прокуратуры Украины и РФ, на наш взгляд, имеется необходимость учесть накопленный опыт деятельности прокуратуры дружественных стран, в том числе и прокуратур автономий, а также международный опыт организации деятельности прокуратур.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Конституция Украины // Ведомости Верховной Рады Украины. - 1996. - № 30. - Ст. 141.
2. Конституция Российской Федерации /Собрании законодательства Российской Федерации от 26 января 2009 г. – № 4. – Ст. 445
3. О прокуратуре: Закон Украины от 05.11.1991 года N 1789-XII // Ведомости Верховной Рады Украины. - 1991. – № 53. - Ст. 793., с изменениями и дополнениями.
4. Федеральный закон « О прокуратуре Российской Федерации» от 17.01. 1992 года – Российская газета. – №39. – 18 февраля 1992 года, с изменениями и дополнениями.
5. Уголовный процессуальный кодекс Украины: Закон Украины от 13 апреля 2012 года // Голос Украины. – 2012. - 19 мая (№ 90-91).
6. Об утверждении Конституции Автономной Республики Крым: Закон Украины, Конституция от 23.12.1998 года № 350-XIV // Ведомости Верховной Рады Украины. – 1999. – № 5-6. – Ст. 43, с изменениями, внесенными Законом Украины от 19.03.2009 года N 1167-VI // Ведомости Верховной Рады Украины. – 2009. – № 31. – Ст. 460.
7. Прокурорский надзор: учебник /Винокуров Ю.Е. [и др.]; под общ. ред. Ю.Е. Винокурова. – 9-е изд., перераб. и доп. – М.: Издательство Юрайт, 2011. – 490 с.
8. Смирнова Е.В. Конституционно-правовой статус Автономной Республики Крым в Украине: история становления (1991 - 2000 г.г.) - диссертация на соискание ученой степени канд. юр. н., специальность 12.00.01 - теория и история государства и права, история политических и правовых учений - Харьков, Национальный университет внутренних дел, 2002. - С. 185.
9. Устав Чукотского автономного округа от 28 ноября 1997 г. N 26-ОЗ (принят Думой Чукотского автономного округа 29 октября 1997 г.) (с изменениями и дополнениями), Сайт Конституции РФ, Режим доступа: http://constitution.garant.ru/region/ustav_chukot/
10. Устав (Основной закон) Ямало-Ненецкого автономного округа от 28 декабря 1998 г. N 56-ЗАО (с изменениями и дополнениями), Сайт Конституции РФ, Режим доступа: http://constitution.garant.ru/region/ustav_chukot/
11. Щерба С.Н., Додонов В.Н. Организация и деятельность органов зарубежных стран информативно-аналитический справочник. – М.: Юрлигинформ, 2011. – С. 31.
- 12.. Якимчук М.К. Проблеми управління в органах прокуратури України: теорія і практика: Монографія. – Київ: Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2001. – С. 152 - 153.