



УДК 34.342

СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ СТАТУСА ПРОКУРАТУРЫ В РОССИИ И В ФРГ**Попов Максим Андреевич**

магистрант

Волгоградского государственного университета, г. Волгоград

Аннотация. Современное правовое и демократическое государство формирует систему определенных государственных органов для осуществления государственных функций. Прокуратура среди органов государства занимает особое место, представляет собой институт, возникновение которого обусловлено объективными потребностями общественного сознания. Именно действие такого института является эффективной реакцией государства на совокупность проблем угроз и возможностей, и как отмечает, Д.В. Кононенко, «большие вызовы» способствуют предъявлению еще больших запросов на иные формы и способы регулирования общественных отношений.¹ Оптимизированного подхода к определению места прокуратуры в системе власти нет. В связи с чем, необходимо рассмотреть институционно-правовое положение прокуратуры на примере Российской Федерации и ФРГ.

Ключевые слова: конституционно-правовой статус прокуратуры, органы государственной власти, система органов прокуратуры.

УПК РФ² и Федеральный закон № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации»³ определяет статус прокурора, задачи стоящие перед данным органом и его функции. Прокурором является должностное лицо, уполномоченное в пределах своей компетенции осуществлять от имени государства уголовное преследование в ходе уголовного судопроизводства, а также надзор за органами, осуществляющие предварительное следствие. Данное понятие является собирательным и включает Генерального прокурора РФ, подчиненных ему прокуроров, их заместителей и иных должностных лиц органов прокуратуры, чьи полномочия определены упомянутыми выше нормативно-правовыми актами.

После принятия поправок в Конституцию РФ 2021 году, изменения коснулись в том числе и правового статуса прокуратуры РФ, правовых основ деятельности прокуратуры и

¹ Кононенко Д. В. «Большие вызовы» как фактор трансформации государственноправовых отношений // Legal Concept = Правовая парадигма. – 2021. – Т. 20, № 3. – С. 58–65

² "Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации" от 18.12.2001 N 174-ФЗ (ред. от 25.03.2022, с изм. от 19.05.2022) [электронный ресурс]. Справ. сист. Консультант Плюс

³ Федеральный закон от 17.01.1992 N 2202-1 (ред. от 01.07.2021) "О прокуратуре Российской Федерации" (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.09.2021) [электронный ресурс]. Справ. сист. Консультант Плюс



порядка его назначения на должность. В этой связи был принят Федеральный закон № 367 «О внесении изменений в Федеральный закон «О прокуратуре РФ».⁴ В новой редакции прокуратуры РФ представляет собой единую федеральную централизованную систему органов, осуществляющих надзор за соблюдением Конституции РФ и исполнением законов, надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, уголовное преследование в соответствии со своими полномочиями, а также выполняющих иные функции. Тем самым, понятие прокуратуры получило более широкое наполнение, что несомненно повлияло на правовой статус прокуратуры РФ. И как стоит заметить, в новом понятии отсутствует указание на выполнение прокурором надзорной функции. Можно отметить, что это дало толчок к дальнейшему переосмыслению прокурорского надзора. Ожидается переход надзора от государственного уровня до уровня отдельного ведомства. Если ранее принятые акты прокуратуры имели статус их вынесения от имени государства, то сейчас же такие акты стали выносятся на уровне отдельного взятого правоохранительного органа.

При этом стоит отметить, что последние изменения в данной сфере не исключили неопределенности в предназначении прокуратуры в России.

В отечественном законодательстве перечень функций, осуществляющий прокуратурой РФ, является открытым. Помимо надзорных функций и функций в сфере уголовного преследования, данный орган также правомочен на выполнение иных функций, которые могут в свою очередь быть предусмотрены в иных федеральных законах. Данные обстоятельства дали развитие дискуссий о неопределенности места и роли прокуратуры в РФ.

Правовой статус прокуратуры в Германии имеет отличный от российского правового статуса данного органа, что закреплено в таких нормативно-правовых актах, как Закон о судостроительстве, Положении об организационной структуре прокуратуры и Правилах внутреннего распорядка. Понятие прокуратуры также является собирательным и включает федерального Генерального прокурора, прокуроров, федеральных адвокатов, должностных адвокатов и в том числе, юридические референты. Так, согласно Основному закону ФРГ прокуратуры является государственным органом уголовного преследования и относится к органам исполнительной власти и довольно часто именуется как «обвинительный орган». И тут сразу отмечается принципиальное отличие от отечественного подхода, так прокуратуры в ФРГ подконтрольна Министрам юстиции и выступает в роли представителя правительства.

Выделяют несколько уровней органов прокуратуры:

1. В районных судах – прокуроры;
2. В Верховных судах – Генеральная прокуратура;

⁴ Федеральный закон от 09.11.2020 N 367-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "О прокуратуре Российской Федерации" [электронный ресурс]. Справ. сист. Консультант Плюс



3. В Федеральных судах – федеральная Генеральная прокуратура.

В ФРГ прокуратура все еще обладает полномочиями по возбуждению уголовного преследования, по выяснению обстоятельств дела, сбор доказательств и имеет право на принятия решения об окончании расследования. Перед тем, как прокурор направляет публичный иск в суд, ему поручено детально изучить факт совершения преступного деяния. Прокурор несет бремя доказывания, но при этом на него возлагается обязанность по определению оснований, указывающих на возможность освобождения лица от подозрения, а также позаботиться о сборе доказательств при наличии признаков преступного деяния. В Германии не раз высказывалась позиция о том, что орган прокуратуры является самым объективным органом в мире.

Являясь органом, осуществляющим расследование, прокуратура имеет право на запрашивать информацию у всех органов власти в целях успешного расследования уголовного дела, а также самостоятельно проводить расследования любого рода.⁵ Некоторые полномочия прокуратуры ФРГ регламентированы УПК. Так, к примеру, для совершения некоторых следственных действий прокурор обязан получить специальное судебное разрешение. Особенно если такие действия затрагивают права подозреваемого, обвиняемого. В качестве примера необходимо выделить следующие следственные действия:

1. Обыск квартиры;
2. Выдача ордера на арест;
3. Мониторинг телекоммуникаций.

К тому же прокуратура в рассматриваемом зарубежном государстве лишена собственных органов, которым было бы поручено проведение следственных действий, поэтому зачастую такая деятельность возлагается на другие правоохранительные органы, особенно полиции. Так, к примеру, полиция осуществляет предварительное расследование преступлений небольшой и средней тяжести в течении определенного времени, а затем материалы дела передает в прокуратуры. И уже прокуратура решает о предъявлении лицу обвинения или прекращение производства по делу.

Тем самым прокуратура завершает расследование уголовного дела и принимает одно из двух решений:

1. Передаёт дело на дальнейшее рассмотрение суду;
2. Или прекращает уголовное дело.

В обвинительном заключении по делу, прокурор устанавливает предмет судебного

⁵ Лобачев Д.А. Новая редакция статьи 129 конституции российской федерации "поправила" федеральный закон "О прокуратуре Российской Федерации" // Судебная власть и уголовный процесс. 2021. №1. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/novaya-redaktsiya-stati-129-konstitutsii-rossiyskoy-federatsii-popravila-federalnyy-zakon-o-prokurature-rossiyskoy-federatsii> (дата обращения: 25.05.2022).



разбирательства, при этом в Германии действует такой принцип как неизменности.

Таким образом, прокуратур в Германии на стадии предварительного расследования является обязательной процессуальной фигуры.

В России на стадии предварительного расследования, прокуратура обладает полномочиями следующего характера:

1. Указание на направление расследования;
2. Предоставлении информации об избрании, отмене или изменении квалификации преступления;
3. Меры пресечения;
4. Производство определенных следственных действий;
5. Иные процессуальные действия.

Прокурор как в Германии, так и в России поддерживает обвинение в суде, имеет право на вынесение протестов на решение суда.

Стоит отметить, что согласно ГПК РФ, прокурор также осуществляет свою деятельность по защите прав, свобод и законных интересов граждан, неопределенного круга лиц или интересов РФ, субъектов РФ и муниципальных образований при участии в гражданском процессе и также обладает правом на внесение протеста в пользу или против участников уголовного процесса. Так, действующая в РФ природоохранная прокуратура, осуществляет особый контроль в сфере лесопользования, землепользования, водопользования и пр., а, следовательно, осуществляет деятельность по защите экологических прав неограниченного круга лиц.⁶

В Германии в свою очередь отмечает обратная сторона, прокуратуры никаким образом не принимает участие в гражданском процесса и лишена тем самым права на внесения протестов в пользу или против участников гражданского процесса. Он лишь принимает участие в процедуре объявления смерти гражданина. Тем самым необходимо отметить, что в ФРГ прокурор имеет большие полномочия только в уголовно-процессуальной сфере. Раньше он осуществлял полномочия и в брачных делах, но они были устранены в 1998 году.

Необходимо также осветить тот факт, что прокуратуры в ФРГ, как и в России выступает в качестве исполнительного органа. В этой связи он осуществляет контроль за исполнением вступивших в законную силу приговоров, особенно это касается двух моментов:

1. Мониторинг оплаты штрафов;

⁶ Самсонов, А. С. Природоохранная прокуратура и её роль в охране окружающей среды / А. С. Самсонов // Трансформация правовых институтов и методов обеспечения экологической и продовольственной безопасности в России, странах СНГ и Европейского союза в условиях внедрения генно-инженерных технологий : Материалы VII Международной научно-практической конференции преподавателей, практических сотрудников, студентов, магистрантов, аспирантов: Сборник научных статей, Саратов, 09 октября 2020 года / Под редакцией Н.Т. Разгельдеева [и др.]. – Саратов: Издательство "Саратовский источник", 2021. – С. 184-187.



2. Сроки оплаты.

Прокуратура как орган исполнительный власти независим от судов и не подчиняется им. Хотя по смыслу законодательства ФРГ прокуратура должна существовать в каждом суде, на деле же данный орган был создан исключительно при районных судах. При этом, как нами было отмечено, прокуроры в Германии подчиняется особенной иерархией властей и министров. Тем самым, их деятельность привязана к указаниям соответствующих начальников. Однако такое влияние не всегда положительно. Так, это открывает возможности для злоупотреблений, позволяя министру юстиции в качестве члена исполнительной власти влиять на подготовку решений судебной власти.

Вот почему Комиссия Союза судей Германии (DRB), отвечающая за дела прокуроров, в 2015 г. требовала отменить право на отвод в отдельных случаях (в отличие от общих министерских указаний), потому что, когда решения прокуратуры подозреваются в политическом влиянии, реабилитационный эффект прекращения расследования в отношении лиц, близких к политике, ослабевает; и наоборот, существует риск того, что начало расследования в отношении недобросовестных лиц может привести к тому, что «судебное разбирательство в отношении лиц, близких к политике, уменьшится; и наоборот, существует риск того, что расследование в отношении недобросовестных лиц может привести к тому, что она не основана на юридических соображениях, а контролируется политикой».

Целью создания основных прокуроров является, среди прочего, специализация на преследовании видов правонарушений, требующих особой экспертизы, таких как уголовные дела по экономическим вопросам, нарушение СЕПГ, сфера здравоохранения или, как того требовали в 2013 году, для манипулирования ставками, организованных на международном уровне, или информационных преступлений.

Если в Германии прокурор не реализует обширные полномочия в качестве участник уголовного процесса, то все иначе в случае совершения административных правонарушений. В данном случае, прокуратура выступает в качестве специального административного органа.

В отличие от УПК ФРГ, УПК РФ наделяет прокурора функцией надзора за органами предварительного следствия, которая осуществляется на досудебной стадии. Не утратил прокурор и очень важной функции государственного обвинения. В России прокурор также осуществляет надзор за осуществлением Конституционных прав и свобод граждан РФ.⁷

Федеральный Генеральный прокурор в Германии назначается Президентом страны по представлению федерального министра юстиции, но с одобрения Бундесрата. Такой порядок

⁷ Растопшин Р.А. Права и задачи прокурора в уголовном процессе РФ и ФРГ // Проблемы экономики и юридической практики. 2017. №4. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/prava-i-zadachi-prokurora-v-ugolovnom-protsesse-rf-i-frg> (дата обращения: 25.05.2022).



также предусмотрен и при назначении федеральных прокуроров. Генеральный прокурор назначает обер-прокуроров.

В России структура прокуратуры представлена:

1. Генеральный прокурор РФ;
2. Прокуроры субъектов РФ;
3. Прокуроры военных и других специализированных прокуратур, приравненных к прокурорам субъектов РФ.

В России Генеральный прокурор РФ назначается на должность Президентом РФ после особой консультации с Советом Федерации Федерального Собрания РФ. Тем самым Глава государства направляет Собранию кандидатуру на должность Генерального прокурора РФ. Лица, занимающие данные должности могут быть освобождены от должности самостоятельным решением Президента РФ. Стоит отметить, что процедура назначения Генерального прокурора имеет положительный момент – обеспечивается независимость органов прокуратуры в субъектах РФ. После поправок, для согласования кандидатуры прокурора РФ субъекта РФ не требуется одобрения самого субъекта РФ.

Подводя итог, необходимо отметить, что в Германии прокуратура занимает промежуточное место между исполнительной и судебной властью, подчинена Министерству юстиции, при этом входят в состав судейского корпуса и состоят при судах. Предварительное расследование осуществляют в основном полицейские службы, а по делам небольшой и средней тяжести расследование уголовных дел осуществляет прокурор с участием полиции. Тем самым, имеет место принцип монополии прокуратуры на уголовное преследование.

В ФРГ прокуратура является органом, осуществляющим уголовное преследование и контрольные функции, связанные с уголовным преследованием. В настоящее время ее деятельность регулируется Основным законом Федеративной Республики Германия, Конституциями земель, Законом о судостроительстве, Уголовно-процессуальным Кодексом, нормативными распоряжениями и иными актами Федерального министра юстиции и Министров юстиции земель, а также нормативными распоряжениями Федерального Генерального прокурора и Генеральных прокуроров земель. Прокуроры руководствуются законами, в том числе нормами Уголовного Кодекса ФРГ, Закона (положения) о главном свидетеле обвинения, Закона о государственных чиновниках, решениями Федерального Конституционного суда, федеральных судов и судов земель.⁸

В России прокуратура в советское время также обладала широким кругом полномочий в

⁸ Путцке Холм, Тарбагаев А.Н., Назаров А.Д., Майорова Л.В. Роль прокурора в предупреждении и устранении следственных ошибок: Российский и немецкий опыт // Всероссийский криминологический журнал. 2018. №3. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/rol-prokurora-v-preduprezhdenii-i-ustranении-sledstvennyh-oshibok-rossiyskiy-i-nemetskiy-opyt> (дата обращения: 25.05.2022).



уголовном судопроизводстве, так как отсутствовал судебный контроль на досудебных стадиях. Тем самым прокурор в данный период времени выполнял весь объем полномочий следователя и руководителя следственного органа в настоящее время. В настоящее время в России прокурор лишен полномочий по возбуждению уголовного дела, ввиду чего возникла дискуссия об устранении стадии возбуждения уголовного дела, так как она перестала решать задачи, которые возлагает на нее законодатель. На органы дознания ответственное законодательно возлагает полномочия о начале уголовного преследования, УПК ФРГ же возлагает на прокурора. В отличие от УПК РФ, УПК ФРГ уделяет мало внимания правовому статусу прокуратуры. Необходимо заключить, что у прокуратуры значительная роль в том, чтобы общество ответило на "большие вызовы".

Список литературы:

1. «Основной закон Федеративной Республики Германия» (Вместе с <Извлечением из Конституции Веймарской республики от 11.08.1919>) (Принят 23.05.1949) (с изм. и доп. от 29.07.2009) [электронный ресурс]. Справ. сист. Консультант Плюс
2. "Конституция Российской Федерации" (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) [электронный ресурс]. Справ. сист. Консультант Плюс
3. "Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации" от 18.12.2001 N 174-ФЗ (ред. от 25.03.2022, с изм. от 19.05.2022) [электронный ресурс]. Справ. сист. Консультант Плюс
4. Федеральный закон от 17.01.1992 N 2202-1 (ред. от 01.07.2021) "О прокуратуре Российской Федерации" (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.09.2021) [электронный ресурс]. Справ. сист. Консультант Плюс
5. Федеральный закон от 09.11.2020 N 367-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "О прокуратуре Российской Федерации" [электронный ресурс]. Справ. сист. Консультант Плюс
6. Кононенко Д. В. «Большие вызовы» как фактор трансформации государственноправовых отношений // Legal Concept = Правовая парадигма. – 2021. – Т. 20, № 3. – С. 58–65
7. Лобачев Д.А. Новая редакция статьи 129 конституции российской федерации "поправила" федеральный закон "О прокуратуре Российской Федерации" // Судебная власть и уголовный процесс. 2021. №1. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/novaya-redaktsiya-stati-129-konstitutsii-rossiyskoy-federatsii-popravila-federalnyy-zakon-o-prokurature-rossiyskoy-federatsii> (дата обращения: 25.05.2022).



8. Путцке Холм, Тарбагаев А.Н., Назаров А.Д., Майорова Л.В. Роль прокурора в предупреждении и устранении следственных ошибок: Российский и немецкий опыт // Всероссийский криминологический журнал. 2018. №3. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/rol-prokurora-v-preduprezhdenii-i-ustranении-sledstvennyh-oshibok-rossiyskiy-i-nemetskiy-opyt> (дата обращения: 25.05.2022).
9. Растопшин Р.А. Права и задачи прокурора в уголовном процессе РФ и ФРГ // Проблемы экономики и юридической практики. 2017. №4. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/prava-i-zadachi-prokurora-v-ugolovnom-protsesse-rf-i-frg> (дата обращения: 25.05.2022).
10. Самсонов, А. С. Природоохранная прокуратура и её роль в охране окружающей среды / А. С. Самсонов // Трансформация правовых институтов и методов обеспечения экологической и продовольственной безопасности в России, странах СНГ и Европейского союза в условиях внедрения генно-инженерных технологий : Материалы VII Международной научно-практической конференции преподавателей, практических сотрудников, студентов, магистрантов, аспирантов: Сборник научных статей, Саратов, 09 октября 2020 года / Под редакцией Н.Т. Разгельдеева [и др.]. – Саратов: Издательство "Саратовский источник", 2021. – С. 184-187.