

Зотов Алексей Юрьевич

преподаватель кафедры уголовного права
учебно-научного комплекса по предварительному
следствию в органах внутренних дел
Волгоградской академии
Министерства внутренних дел
Российской Федерации

НУЖНА ЛИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ РЕФОРМА ОРГАНОВ ПРЕДВАРИТЕЛЬНОГО СЛЕДСТВИЯ?

Аннотация:

Правильно организованная структура органов предварительного следствия – гарантия укрепления законности, сокращения уровня преступности в стране, быстрого и полного раскрытия и расследования совершённых преступлений как одного из основных условий вынесения судом справедливого и обоснованного приговора. Создание в системе органов уголовной юстиции Следственного комитета Российской Федерации – нового самостоятельного государственного органа, обладающего значительными организационными особенностями, – не решило вопросы сохраняющихся до настоящего времени ведомственных следственных аппаратов. В статье рассматриваются отдельные проблемы реформирования органов предварительного следствия Российской Федерации. Проанализированы различные точки зрения по вопросам, связанным с объединением следственных органов. Высказывается предположение, что создание единого следственного органа приведет к снижению эффективности и надежности всей правоохранительной системы страны. Изучен опыт построения органов предварительного следствия Республики Беларусь и Республики Казахстан. Сделан вывод о необходимости комплексного пересмотра всей системы досудебного производства Российской Федерации в целом.

Ключевые слова:

следователь, реформа следственных органов, Следственный комитет Российской Федерации, органы предварительного следствия, досудебное производство по уголовным делам.

Zotov Aleksey Yuryevich

Lecturer, Criminal Law Department,
Academic Complex for Preliminary Investigation
in the Internal Affairs Bodies,
Volgograd Academy of
the Ministry of Internal Affairs of
the Russian Federation

SHOULD THE RUSSIAN FEDERATION REFORM THE PRELIMINARY INVESTIGATION AUTHORITIES?

Summary:

Well-structured preliminary investigation authorities are a guarantee of consolidation of legality, crime reduction, rapid and full detection and investigation of crimes committed as one of the main conditions of the court's fair and reasonable sentence. The establishment of the Investigative Committee of the Russian Federation, a new independent state body having significant structural features, in the criminal justice system has not resolved the issues of the departmental investigative branch that have remained to date. This paper discusses the reforming challenges of the preliminary investigation authorities in the Russian Federation. The research analyzes different points of view on issues related to the merger of investigative bodies. The author suggests that the establishment of a unified investigative body will reduce the efficiency and reliability of the entire law enforcement system. The study examines the practices of the preliminary investigation authorities in the Republic of Belarus and the Republic of Kazakhstan. The author concludes that the pre-trial proceedings system in the Russian Federation should be comprehensively reviewed as a whole.

Keywords:

investigator, investigative bodies reform, Investigative Committee of the Russian Federation, preliminary investigation authorities, pre-trial criminal proceedings.

Развитие российского государства на протяжении последних двух десятилетий, перемены в социальной, культурной и экономической сферах напрямую влияют на состояние системы права в целом и отдельных его отраслей в частности. Уголовно-процессуальное право России претерпевает значительные изменения как де-юре, так и де-факто. Однако отметим, что вопросы совершенствования уголовно-процессуального законодательства и самой организации органов предварительного следствия стоят весьма остро, поскольку ныне действующая система уже не справляется с поставленными задачами, о чем неоднократно в своих выступлениях упоминали президент Российской Федерации и председатель Следственного комитета Российской Федерации [1].

Вопрос о месте и роли органов следствия в системе правосудия государства должен изучаться в контексте всестороннего пересмотра функций тех органов, которые задействованы в механизме осуществления уголовного судопроизводства: суда, прокуратуры, полиции, адвокатуры и в первую очередь следователя.

Помимо прочего, в случае выведения следственных подразделений из систем МВД и ФСБ в единый орган одним из положительных моментов станет преодоление существующих межведомственных интересов. Однако это вызовет споры о подследственности как среди органов до-

знания между собой, так и между органами дознания и следственным органом. Кроме того, произойдет разрушение сложившихся организационных и правовых структур взаимодействия между оперативно-разыскными и следственными подразделениями, возникнут дополнительные трудности в процессе совместного раскрытия и расследования преступлений, которые без эффективного взаимодействия невозможны. Вместе с тем можно выделить еще ряд аргументов за создание единого следственного органа, нашедших свое отражение в научной литературе [2]:

- 1) повышение управляемости органов предварительного следствия в масштабах всей страны ввиду их сосредоточения в одном ведомстве;
- 2) единообразие следственной практики на всей территории РФ;
- 3) отсутствие необходимости в искажении статистических данных в ведомственных интересах;
- 4) отсутствие обвинительного уклона в деятельности следователей;
- 5) минимизация сроков предварительного следствия, повышение его качества;
- 6) рост профессионализма в следственной среде.

Однако имеют место и аргументы против создания единого следственного органа, к которым можно отнести:

- 1) отсутствие материально-технических ресурсов для полноценного обеспечения работы следователей;
- 2) отсутствие у прокурора возможности выбора следственного органа для поручения ему производства предварительного следствия;
- 3) укрывательство преступлений в интересах органа предварительного следствия;
- 4) кадровые проблемы, связанные с недостаточным опытом большинства следователей, в том числе в связи с высокой «текучестью» кадров.

Каждый из доводов является дискуссионным. Соглашаясь с мнением противников концентрации следственных подразделений в едином органе, полагаем, что создание единого следственного органа приведет к снижению эффективности и надежности всей правоохранительной системы страны, что в недалеком будущем отрицательно скажется на уровне преступности.

24 января 2011 г. Д.А. Медведев на встрече с руководителем СКР А.И. Бастрыкиным заметил следующее: «Компетенция определена законом о Следственном комитете и основана на уголовно-процессуальном законодательстве, но опыт – очень важная категория. Это конструкция, которая должна еще доказать себя на практике» [3]. Именно по этой причине в рамках дальнейшего реформирования правоохранительных органов государства необходимо четко определить место и роль следственного аппарата в системе правоохранительных органов.

Между тем процесс реформирования органов предварительного следствия Российской Федерации в современных условиях предполагает глубокое изучение специфики структуры соответствующих органов в некоторых зарубежных странах. Большую роль в решении данного вопроса играет опыт стран, ранее входивших в СССР, а ныне входящих в СНГ, т. е. стран, поддерживающих с Россией тесные контакты в различных сферах общественной жизни, в том числе по вопросам противодействия преступности. С этой точки зрения первостепенный интерес представляют вопросы правового регулирования и практики работы следственных органов таких государств, как Республика Казахстан и Республика Беларусь.

В Казахстане, как и в Российской Федерации и других странах СНГ, процесс реформирования органов предварительного следствия проходил непоследовательно и противоречиво.

Так, со вступлением в законную силу 6 октября 1995 г. указов Президента Республики Казахстан, имеющих силу закона, «О специальных государственных органах Республики Казахстан, осуществляющих следствие и дознание» [4] и «Об образовании Государственного следственного комитета Республики Казахстан» [5] был создан абсолютно новый, независимый, не имеющий ни в одной из стран бывшего СССР аналогов правоохранительный орган. В связи с образованием ГСК РК были упразднены следственные аппараты в органах внутренних дел и прокуратуре. На ГСК было возложено производство дознания и предварительного следствия по уголовным делам, а также осуществление оперативно-разыскной деятельности. Для успешного выполнения функций по проведению оперативно-разыскных мероприятий Государственному следственному комитету была передана часть сотрудников оперативных и иных оперативно-вспомогательных подразделений органов внутренних дел.

Образование ГСК нарушило целостность ОВД, тем самым снизив их эффективность в борьбе с преступностью. Кроме того, создание нового ведомства обошлось казне государства в значительную сумму.

Поспешность законодателя в процессе образования Государственного следственного комитета привела, на наш взгляд, к частичному разрушению существовавшей системы расследования преступлений и снижению уровня государственного контроля за осуществлением единой

уголовной политики в стране. Кроме того, в течение двух лет существования ГСК РК он противопоставил себя другим правоохранительным ведомствам страны, в результате чего породил дополнительную межведомственную разобщенность и остался без их поддержки. Как итог, 5 ноября 1997 г. Указом Президента Республики Казахстан [6] он был упразднен.

По нашему мнению, организационное объединение функций оперативно-разыскной деятельности и предварительного следствия в одном силовом ведомстве стало основной причиной нежизнеспособности такой системы.

1 января 2012 г. в Республике Беларусь образован Следственный комитет, находящийся в непосредственном подчинении президенту РБ. Среди предпосылок его создания можно выделить следующие: зависимость следственных органов от ведомственных интересов, отсутствие единой уголовной политики в стране, приводящее к бессистемности при расследовании наиболее резонансных преступлений, а также тот факт, что существующая система органов предварительного следствия не в полной мере отвечает современным требованиям.

Как правовые, так и организационные основы деятельности Следственного комитета Республики Беларусь, а также его полномочия и основные задачи определяются Законом от 13 июля 2012 г. № 403-З «О Следственном комитете Республики Беларусь» [7].

Следователями СК РБ производится предварительное следствие по всем уголовным делам, за исключением уголовных дел о терроризме, шпионаже, а также других специфических преступлений, расследование которых с учетом их специфики возложено на Комитет государственной безопасности Республики Беларусь.

Изменения и дополнения, введенные вышеуказанным законом, призваны укрепить процессуальную самостоятельность следователей, обеспечить высокий уровень правового регулирования их деятельности, что в конечном итоге позволит максимально сконцентрировать усилия следователей исключительно на качественном и оперативном расследовании преступлений, оптимизировать деятельность Следственного комитета Республики Беларусь в целом.

Таким образом, можно отметить, что белорусский опыт создания единого (и почти единственного) следственного органа увенчался успехом – на 2018 г. запланированы дальнейшая информатизация следствия и социально-психологическая работа внутри коллективов [8], что, на наш взгляд, свидетельствует о решенности «насуточных» организационных и административных проблем.

На основании изложенного ввиду специфики деятельности Следственного комитета Российской Федерации наиболее оптимальным вариантом реформирования, на наш взгляд, является передача подследственности СК РФ в МВД РФ, за исключением уголовных дел о коррупционных преступлениях. Это позволит преобразовать Следственный комитет не в единый орган, наделенный правом производства предварительного следствия, а в единый орган по борьбе с должностными (коррупционными) преступлениями должностных лиц государственных органов, и в частности силовых структур (целесообразно также переименование его, например, в Федеральную службу по борьбе с должностными преступлениями РФ). Раскрытием общеуголовных преступлений, подследственных СК РФ в настоящий момент, а также оперативным сопровождением уголовных дел о таких преступлениях занимаются оперативные подразделения МВД России. Передача в органы внутренних дел части подследственности вместе с частью штата Следственного комитета не ухудшит качество расследования данных видов преступлений. Таким образом, производством предварительного следствия по большей части уголовных дел будут заниматься следователи органов внутренних дел. Следственные подразделения ФСБ России продолжат заниматься расследованием преступлений против безопасности государства, а измененный Следственный комитет станет той дублирующей системой, которая будет осуществлять уголовное преследование в случаях, когда должностные лица МВД или ФСБ заинтересованы в исходе дела.

Структура следственных органов любого государства складывается под воздействием ряда факторов. К таковым можно отнести: накопленный в ходе исторического развития государства опыт, исторические традиции общества, тип правовой системы государства.

Проводимые в настоящее время реформы органов предварительного следствия по своей сути являются организационными. Они не меняют процедуру уголовного судопроизводства и деятельность следственных органов. Как можно увидеть из опыта зарубежных стран, изменить органы следствия возможно лишь путем изменения процесса в целом. Простое выделение следствия в самостоятельное ведомство, которое мы наблюдали в 2007 и 2010–2011 гг., не помогло в реализации стоящих перед ним задач. На наш взгляд, в этой ситуации необходим комплексный подход. Полагаем, что пересмотру подлежит вся система досудебного производства в Российской Федерации. Для выбора оптимальной модели реформирования целесообразно обратиться к зарубежному опыту.

Ссылки:

1. Мирзоев С. Реформа следствия как часть политической реформы [Электронный ресурс] // Кремль.org: политическая экспертная сеть. 2010. 31 авг. URL: <http://www.kreml.org/opinions/253759487> (дата обращения: 15.07.2018) ; Сенаторов Ю. Следствие объединяется ради главного [Электронный ресурс] // Журналистские расследования: Авторский проект Андрея Калитина. URL: <http://www.stopcrime.ru/investigations/871/3711.html> (дата обращения: 15.07.2018) ; Шихлин В. Следственный комитет: реформа, а не революция [Электронный ресурс] // Интерфакс. 2010. 11 окт. URL: <http://www.interfax.ru/russia/159484> (дата обращения: 15.07.2018).
2. Дьяконова О.Г. О создании единого органа по расследованию преступлений // Российский следователь. 2010. № 12. С. 32–34 ; Запорощенко А.М. Некоторые проблемы создания единого следственного органа в Российской Федерации // Вектор науки ТГУ. Серия: Юридические науки. 2014. № 1 (16). С. 41–43 ; Маслов И.В. От Следственного комитета Российской Федерации к единому органу расследования. Верным ли путем идет реформа досудебного производства? // Законность. 2012. № 3. С. 35–41 ; Пантелеев В.О. Единый следственный орган Российской Федерации: исторический обзор попыток образования и перспективы // Историко-правовые проблемы: новый ракурс. 2014. № 7. С. 77–90.
3. Встреча с председателем Следственного комитета России Александром Бастрыкиным [Электронный ресурс] // Президент России. 2011. 21 янв. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/10117> (дата обращения: 15.07.2018).
4. О специальных государственных органах Республики Казахстан, осуществляющих дознание и следствие [Электронный ресурс] : указ Президента Республики Казахстан, имеющий силу закона, от 6 окт. 1995 г. № 2512 // Әділет : информ.-правовая система норматив. правовых актов Респ. Казахстан. URL: http://adilet.zan.kz/rus/docs/U950002512_ (дата обращения: 15.07.2018).
5. Об образовании Государственного следственного комитета Республики Казахстан [Электронный ресурс] : указ Президента Республики Казахстан, имеющий силу закона, от 6 окт. 1995 г. № 2513 // Там же. URL: http://adilet.zan.kz/rus/docs/U950002513_ (дата обращения: 15.07.2018).
6. О мерах по укреплению национальной безопасности, дальнейшему усилению борьбы с организованной преступностью и коррупцией [Электронный ресурс] : указ Президента Республики Казахстан от 5 нояб. 1997 г. № 3731 // Там же. URL: http://adilet.zan.kz/rus/docs/U970003731_ (дата обращения: 15.07.2018).
7. О Следственном комитете Республики Беларусь [Электронный ресурс] : закон Респ. Беларусь от 13 июля 2012 г. № 403-3 // Национальный правовой портал Республики Беларусь. URL: <http://pravo.by/document/?guid=3871&p0=H11200403> (дата обращения: 15.07.2018).
8. Заседание коллегии Следственного комитета: определены задачи на 2018 г. [Электронный ресурс] // Следственный комитет Республики Беларусь. 2018. 8 февр. URL: <http://sk.gov.by/ru/news-ru/view/zasedanie-kollegii-sledstvennogo-komiteta-opredeleny-zadachi-na-2018-god-5950> (дата обращения: 15.07.2018).

References:

- Dyakonova, OG 2010, 'On the creation of a single body to investigate crimes', *Rossiyskiy sledovatel'*, no. 12, pp. 32-34, (in Russian).
- Maslov, IV 2012, 'From the Investigative Committee of the Russian Federation to a single investigative body. Is the reform of pre-trial proceedings right?', *Zakonnost'*, no. 3, pp. 35-41, (in Russian).
- Mirzoev, S 2010, 'Investigative reform as a part of political reform', *Kreml.org: political expert network*, August 31, viewed 15 July 2018, <<http://www.kreml.org/opinions/253759487>>, (in Russian).
- Panteleev, VO 2014, 'A single investigative body of the Russian Federation: a historical survey of education attempts and prospects', *Istoriko-pravovyye problemy: novyy rakurs*, no. 7, pp. 77-90, (in Russian).
- Senatorov, Yu 2018, 'The investigation is united for the sake of the main issues', *Journalistic investigations: The author's project of Andrey Kalitin*, viewed 15 July 2018, <<http://www.stopcrime.ru/investigations/871/3711.html>>, (in Russian).
- Shishlin, V 2010, 'Investigation Committee: reform, not revolution', *Interfax*, October 11, viewed 15 July 2018, <<http://www.interfax.ru/russia/159484>>, (in Russian).
- Zaproschenko, AM 2014, 'Several problems of creating a single investigative body in the Russian Federation', *Vektor nauki TGU. Seriya: Yuridicheskiye nauki*, no. 1 (16), pp. 41-43, (in Russian).