

67.3
П-68

Гуманитарный университет им.Д.А.Кунаева

ПРАВОВОЕ РАЗВИТИЕ И СТАНОВЛЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОСТИ КАЗАХСТАНА

Материалы научно-теоретической конференции,
Алматы, 27 июня 1998 г.

- 11977 -

САВЫҚСЫМДЫҚ
КОМИТЕТІНІҢ АҚПАРАТЫ
ЖАЛПЫ АҚПАРАТ

Алматы 1999 г.

ПОДСЛЕДСТВЕННОСТЬ УГОЛОВНЫХ ДЕЛ В КОНТЕКСТЕ РЕФОРМИРОВАНИЯ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ

Реформы в сфере правоохранительной деятельности в 1995-1998г. обозначили немало проблем, которым раньше не придавалось значение в ходе той или иной корректировки деятельности по борьбе с преступностью, либо эти проблемы не считались узловыми в силу определенного построения и достаточно стабильного функционирования системы правоохранительных органов.

Ситуация изменилась с образованием 6 октября 1995 года Государственного следственного комитета Республики Казахстан, решительным образом изменившим наши представления о следователе, следственном аппарате, его полномочиях, подчиненности и структуре.

В этом плане представляет существенный практический и теоретический интерес решение проблем разграничения подследственности уголовных дел между органами предварительного расследования страны.

Из теории уголовного процесса известно, что правильное определение подследственности уголовных дел устанавливает компетенцию органа расследования в уголовном процессе. Нелишним будет дополнить, что от решения проблем подследственности зависит стабильность системы правоохранительных органов, ее защищенность от частых изменений, а также организация работы того или иного аппарата расследования, его структура.

Важным является установление точной подследственности для практики расследования преступлений. Неправильное определение подследственности уголовных дел ведет к распылению сил и средств аппаратов расследования, дублированию в работе, различного рода спорам, отвлечению усилий на расследование менее общественно опасных преступлений и другим негативным последствиям.

Анализ хода и содержания реформ 1995-1998 годов подтверждает эти выводы и значение подследственности уголовных дел в устойчивом

функционировании того или иного аппарата расследования, ее влиянии в целом на эффективность работы по раскрытию и расследованию преступлений.

Определенная стабильность в вопросах подследственности уголовных дел наблюдалась до 1995 года, в период действия в стране следственных аппаратов Комитета национальной безопасности, прокуратуры и МВД.

Тогда наибольшая подследственность уголовных дел, как и впрочем в настоящее время, была сосредоточена в органах предварительного расследования МВД. Прокуратура занималась расследованием убийств, бандализма, всеми преступлениями лиц, имевших психические и физические недостатки. К компетенции следователей прокуратуры относилось расследование должностных преступлений. Однако должностные преступления могли расследоваться любым другим аппаратом расследования, если они обнаруживались в ходе расследования дел о хищениях государственного или общественного имущества.

Только следственным аппаратом прокуратуры расследовались дела о воинских преступлениях.

В этот период после длительных дискуссий с учетом накопленного опыта организационного построения МВД его следственному аппарату переданы для расследования все дела о преступлениях несовершеннолетних, ранее расследовавшиеся следователями прокуратуры.

За прокурорами регламентировалось право решения вопросов о подследственности уголовного дела, включая его изъятие из одного аппарата расследования в другой, отстранение следователя от хода расследования уголовного дела и его передачу другому следователю этого же аппарата расследования и личное производство предварительного следствия.

Относительная стабильность в подследственности уголовных дел объективно изменилась в 1995 году, когда вся подследственность аппаратов предварительного следствия МВД и прокуратуры была сосредоточена в системе ГСК, воплотившем в себя новые организационные и процессуальные начала в раскрытии и расследовании преступлений. Это был орган, объединивший структурно усилия следователей и оперативных работни-

ков на наиболее актуальных направлениях борьбы с преступностью в стране.

МВД осталось аппаратом предварительного расследования уголовных дел в режиме полного и усеченного дознания и в форме досудебной подготовки материалов по протокольной форме. Следственный аппарат прокуратуры был упразднен, а у прокурора изъято право на личное ведение предварительного следствия. Уголовные дела о должностных преступлениях расследовались органом, возбудившим уголовное дело, т.е. следователем ГС К или КНБ.

В 1996 году и первой половине 1997 года ГСК в основном обеспечивалось раскрытие и расследование общеуголовных, экономических, должностных и воинских преступлений в стране.

Нарастали темпы борьбы с организованной преступностью, особенно с бандитизмом и другими особо опасными преступлениями против личности и собственности.

Однако данный период обозначил необходимость сосредоточения усилий аппарата расследования ГСК на экономических, должностных и воинских преступлениях, ведении борьбы с организованной преступностью и коррупцией и другими особо опасными преступными проявлениями.

В этой связи в апреле 1997 года органы ГСК освобождены от расследования подавляющей массы общеуголовных преступлений против собственности и против личности, которыми стали заниматься органы МВД, вновь наделенные правом производства предварительного следствия. Ориентация МВД на раскрытие и расследование именно этих преступлений, регистрируемых по линии уголовного розыска, диктовалась особенностями организационного построения и характером выполняемых функций органами МВД в отличие от системы ГСК как более специализированного правоохранительного органа.

Именно с учетом данных обстоятельств в органы МВД структурно переданы все местные органы ГСК (городские, районные, линейные отделы), занимавшиеся раскрытием и расследованием основной массы совершаемых в стране общеуголовных преступлений.

Одновременно на этом этапе признано целесообразным освобождение следственного аппарата КНБ от расследования должностных преступлений.

Апрельская реформа аппаратов расследования, оформленная Указом Президента Республики Казахстан "О мерах по дальнейшему реформированию системы правоохранительных органов РК" от 22.04.97 г. и развитая в уголовном процессе Законом РК от 13.06.97 г. впервые регламентировала новые подходы к подследственности уголовных дел.

В их числе право органов ГСК с согласия прокурора принимать к своему производству уголовные дела, подследственные иным правоохранительным органам и право расследования дел о преступлениях несовершеннолетних или лиц, имеющих физические либо психические недостатки и не могущих осуществить свое право на защиту любым органом предварительного следствия страны. В последнем случае налицо реализация конституционного права граждан на равенство перед законом и судом, что подразумевает также исключение монополизма того или иного органа на расследование определенной категории уголовных дел по персональному признаку подследственности.

Более сложным оказался вопрос о преимущественном праве органов ГС К на принятие к своему производству уголовных дел, подследственных иным органам предварительного следствия. Механизм права (условия, основания, порядок) УПК не предусматривался, поэтому оно практически не работало, широко не применялось, хотя и содержало рациональные зерна.

На этот счет нами приводились соответствующие аргументы и предлагались варианты его регламентирования в связи с выходом Указа Президента РК от 22 апреля 1997 года в проекте Закона РК от 13 июня 1997 года. Однако без достаточной мотивировки они приняты во внимание не были. Хотя содержали попытки исключения произвольного толкования права прокурора на передачу уголовного дела из одного аппарата расследования в иной и являлись определенными средствами регулирования возможных споров о подследственности уголовных дел между аппаратами предварительного следствия.

Новое представление о подследственности уголовных дел внесено Указом Президента РК "О мерах по укреплению национальной безопасности, дальнейшему усилению борьбы с организованной преступностью и коррупцией" от 5.1.1.97 г., которым упразднен ГСК с передачей его полномочий по борьбе с организованной преступностью, связанной с коррупцией лиц, занимающих ответственные государственные должности, военнослужащих, сотрудников правоохранительных органов, специальных служб и судей, а также контрабандой и наркобизнесом - Комитету национальной безопасности, а с иными формами организованной, экономической преступности - МВД.

В числе причин упразднения ГСК лежит образование на базе Департамента разведки КНБ органа внешней разведки службы "Барлау" Республики Казахстан, непосредственно подчиненного и подотчетного Президенту РК.

Объединение усилий ГСК и КНБ на базе КНБ (органа, в силу стоявших перед ним задач особо не отличавшегося активностью в борьбе с преступностью и, следовательно, не имеющего обширного опыта этой работы), одно из решений новых параметров работы в сфере борьбы с преступностью и использования возможностей бывшего ГСК и реформированного КНБ. Как это отразится на работе подновленного КНБ по повышению эффективности в предотвращении, раскрытии и расследовании преступлений, покажет время.

По - новому регламентированы вопросы подследственности уголовных дел новым УПК РК 1997 года. В число следственных аппаратов, имеющих право производства предварительного следствия, включены следователи КНБ, органов внутренних дел и впервые налоговой полиции.

В режиме предварительного следствия согласно УПК расследуется значительная часть преступлений из числа всех преступлений, подследственных органам дознания и предварительного следствия страны.

Наибольшая подследственность уголовных дел вменена для расследования следователям органов внутренних дел, это основная масса общеуголовных, должностных и экономических преступлений, совершаемых в стране.

За следственным аппаратом КНБ предусмотрено раскрытие и расследование преступлений против мира и безопасности человечества, основ конституционного строя и безопасности государства, наиболее опасных преступлений против общественной безопасности и общественного порядка, на транспорте, против интересов государственной службы и порядка управления, а также наиболее опасных воинских преступлений. Ими расследуются преступления, совершенные организованной группой лиц или преступной организацией с участием лиц, занимающих ответственную государственную должность, либо военнослужащих, сотрудников органов уголовного преследования или правосудия, а равно дела о наркобизнесе, контрабанде, совершаемые преступными организациями.

За следственным аппаратом налоговой полиции регламентировано расследование преступлений, связанных с уклонением от уплаты налогов, а также должностных и экономических преступлений, связанных с совершением расследуемых налоговых преступлений.

По ряду составов преступлений, что соответствует практике борьбы с ними, предварительное следствие уполномочены вести следственные аппараты внутренних дел или КНБ, и зависит это от того, кем возбуждено уголовное дело. Их принято называть делами альтернативной подследственности.

Установлена подследственность по связи дел, согласно которой предварительное следствие по делам о преступлениях против правосудия и порядка исполнения наказаний, а также по делам о создании и руководстве организованной преступной группой или преступным сообществом (преступной организацией), участии в преступном сообществе производится органом, к чьей подследственности относится преступление, в связи с которым возбуждено уголовное дело.

Споры о подследственности уголовных дел разрешаются прокурором.

Сохранилось правило прежнего УПК о проведении предварительного следствия любым органом предварительного следствия по всем делам о преступлениях, совершенных несовершеннолетними или ли-

цами, которые в силу своих физических или психических недостатков не могут сами осуществлять свое право на защиту.

Исключительно прокурору принадлежит право по собственной инициативе в целях обеспечения полноты и объективности расследования передавать дело от одного органа предварительного следствия другому, независимо от установленной УПК подследственности.

Вместе с тем подтверждены нормы ранее действовавшего УПК о том, что в досудебных стадиях прокурор не наделен правом принимать уголовное дело к своему производству и лично производить предварительное следствие, пользуясь при этом полномочиями следователя.

Новым УПК все органы расследования поставлены в равное положение, никто из них не имеет преимущественного права на принятие в подследственность уголовных дел, подследственных другим органам расследования.

Принятие Указа Президента Республики Казахстан "О мерах по повышению эффективности борьбы с экономической преступностью" от 6 мая 1998 года очередное свидетельство исключительной важности развития и решения проблем подследственности уголовных дел в части борьбы с преступлениями в сфере экономической деятельности.

В широком смысле Указ направлен на оптимизацию системы правоохранительных органов, повышение результативности их работы на приоритетных направлениях борьбы с преступностью.

В узком значении новая реформа-попытка, как представляется, довольно обоснованная по пересмотру компетенции органов, осуществляющих борьбу с экономической преступностью. Данная реформа актуализируется теми преобразованиями, которые происходят в сфере экономики страны. Расширение частных и иных негосударственных форм собственности делают невостребованными возможности экономической полиции системы МВД, для которой характерно сужение поля уголовно-процессуальной деятельности и, следовательно, смещение центра тяжести борьбы с экономическими преступлениями методами и полномочиями органов налоговой полиции. Последняя прошла интенсивный путь от становления в качестве органа дознания до наделения правом производства пред-

варительного следствия и подтвердила результатами своей работы в период 1994-1997 годов готовность к работе в новых социально-экономических условиях.

В основе упразднения экономической полиции МВД лежит и стремление устранить дублирование работы органов налоговой полиции, что подтверждается уголовной статистикой.

Кроме того, реформированием преследуются цели максимально эффективного использования имеющегося ресурсного и человеческого потенциала упраздненной экономической полиции МВД на раскрытии и расследовании новых особо сложных формах противоправного поведения в сфере экономической деятельности общества. К примеру, по данным за 4 месяца 1998 года почти треть преступлений в сфере экономики, зарегистрированных органами МВД, приходится на обманы потребителей и причинение убытков путем обмана или злоупотребления доверием, а две трети всех расследуемых уголовных дел о присвоениях или растратах чужого имущества не имеют ясной судебной перспективы.

Реформа 1998 года не затронула порядка борьбы с должностными преступлениями, ею не решен вопрос о подследственности некоторых уголовных дел о преступлениях против собственности, расследовавшихся экономической полицией МВД. Тогда как треть дел этой категории приходится на присвоения или растраты чужого имущества (ст. 176 УК) и порядка 5,3% на мошенничество (ст. 177 УК).

Из изложенного отчетливо видно, насколько сложны вопросы определения подследственности уголовных дел, разграничения компетенции аппаратов расследования, которые еще требуют свежего осмысления и совершенствования.

Вместе с тем общий анализ развития института подследственности уголовных дел на примере Казахстана приводит к следующим выводам:

1. Подследственность уголовных дел - характерная черта и одно из важных общих условий предварительного расследования, правила, обеспечивающие осуществление в этой стадии принципов уголовного процесса.

2. И обоснованная регламентация подследственности уголовных дел - неременное условие эффективной борьбы с преступностью, исключющее параллелизм в этой работе и смешение компетенции аппаратов расследования.

3. Очевидна взаимосвязь подследственности уголовных дел и внутренней организационной структуры аппарата расследования.

4. Разграничение компетенции аппаратов расследования, реализация правил о подследственности уголовных дел предполагает участие прокурора как должностного лица, призванного обеспечивать соблюдение законности в этих вопросах и исключение споров о подследственности уголовных дел.

5. Остается актуальной потребность в регламентации преимущественного права одного аппарата расследования на принятие из иного, не подследственного ему уголовного дела, с выработкой условий, оснований и механизма такой передачи с согласия прокурора.

6. Необходима конкретизация оснований передачи прокурором по собственной инициативе уголовного дела из одного аппарата расследования в другой, так как существующие правила не отражают интересов следственной практики.

7. Аналогично нуждаются в большей конкретизации правила образования объединенной следственной группы с участием следователей разных ведомств. Подсобные группы должны создаваться при наличии к этому оснований постановлением надзирающего прокурора в отличие от порядка установленного новым УПК.

8. В условиях современного перераспределения объема процессуальных полномочий и ввиду актуальности борьбы с коррупцией в обществе должностные преступления должны расследоваться всеми правоохранительными органами, т.е. для них применимы правила об альтернативной подследственности уголовных дел (кто возбудит, тот и расследует).