



НАУЧНЫЕ ТРУДЫ АКАДЕМИИ ФИНАНСОВОЙ ПОЛИЦИИ

Материалы международной
дистанционной конференции

ВЫПУСК 2

АЛМАТЫ
«ЖЕТІ ЖАРҒЫ»
2001

III. ПРАВОВАЯ РЕФОРМА: ВОПРОСЫ ЭФФЕКТИВНОСТИ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

*М. Ч. Когамов,
Л. А. Ералина*

ПРАВОВОЙ СТАТУС СЛЕДОВАТЕЛЯ: ИСТОРИЯ И СОВРЕМЕННОСТЬ

Уголовный процесс невозможно представить без деятельности следователя. На протяжении длительного исторического периода следователь остается одним из главных органов, ведущих уголовный процесс. В этом убеждает сделанный нами краткий историко-правовой анализ законодательных и научных источников, характеризующих наиболее крупные этапы в развитии следственной функции отечественного уголовного процесса.

В основу исследования положены наиболее крупные законодательные акты в области уголовного процесса XIX и XX веков на момент их принятия и в относительной динамике: именной указ Александра II от 8 июня 1860 года об отделении от полиции производства следствий по преступлениям и проступкам, подлежащим рассмотрению судебных мест [1], Учреждение Судебных Установлений и Устав уголовного судопроизводства от 20 ноября 1864 года [2], Декреты о суде СНК РСФСР от 24 ноября 1917 года, ВЦИКа РСФСР от 21 февраля 1918 года, СНК РСФСР от 20 июля 1918 года и другие законы в период между 1917 и 1922 годами [3], УПК РСФСР от 25 мая 1922 года [4], УПК РСФСР от 15 февраля 1923 года [5], Основы уголовного судопроизводства Союза ССР и союзных республик от 25 декабря 1958 года [6], УПК КазССР от 22 июля 1959 года [7], УПК РК от 13 декабря 1997 года [8], а также другие законы, которыми регламентировались организационные основы деятельности следственного аппарата и становления отечественного уголовного процесса.

ПРЕЖДЕ О ТОМ, КОГДА ВПЕРВЫЕ ПОЯВИЛСЯ ТЕРМИН «СЛЕДОВАТЕЛЬ»

В связи с тем, что отечественный уголовный процесс формировался под существенным влиянием законодательства бывшей Российской империи, РСФСР, СССР, первые упоминания о следователе содержатся в документах, положенных в основу судебной реформы в России 1864 года. До появления приведенного выше именного указа Александра II, которым были утверждены три законодательных акта (1. Учреждение судебных следователей; 2. Наказ судебным следователям; 3. Наказ полиции о производстве дознания по происшествиям, могущим заключать в себе

преступление или проступок), проблема отделения следствия от полиции, а в целом объективная необходимость образования следственного аппарата поднималась в проекте о следствии (1837 года), в общей объяснительной записке к проектам губернских и уездных учреждений (1850 года), в высочайшем повелении об основных направлениях реформы полиции (1850 года), в проекте положения о следственных приставах (июль 1859 года), в записке об учреждении следственных приставов (ноябрь 1859 года), в проекте учреждения следственных судей (март, май 1860 года). В указанных документах предварительное следствие планировалось изъять из ведения полиции и возложить его осуществление на «специальных чиновников», «особых следственных приставов», «следственных судей», «судебных следователей» [9]. Последнее наименование органа предварительного следствия было подтверждено именным указом Александра II. Таким образом, официальной датой образования следственного аппарата в России следует считать 8 июня 1860 года.

Необходимо отметить, что термин «судебный следователь» больше соответствовал характеру деятельности данного должностного лица, с одной стороны, а также был обусловлен его вхождением в состав окружного суда в качестве его члена — с другой. В значительной мере в этом вопросе предпочтение было отдано французскому типу следствия, имевшему в рассматриваемый период особое применение в Европе, где с 1808 года был введен институт следственных судей [10].

Последующие этапы развития следственной деятельности сохранили линию на существование предварительного следствия, разве что менялась ведомственная принадлежность аппаратов и должностных лиц, на которых было возложено расследование преступлений.

После февральской буржуазной и Октябрьской социалистической революций 1917 года аппараты предварительного следствия определенное время представляли судебные следователи при судах, Верховная следственная комиссия при Министерстве юстиции России, военно-следственные комиссии военного отдела ЦИКа Советов рабочих и солдатских депутатов I-го созыва, члены местных Советов, члены военно-следственных комиссий военно-революционных комитетов, а также временных следственных комиссий, создаваемых районными Советами или ВРК. Кроме того, расследование преступлений осуществляли рабочая милиция, Красная гвардия и отраслевые органы местных Советов. Производство предварительного следствия производилось местными судьями единолично, следственными комиссиями, состоящими при местных органах власти и революционных трибуналах. В этот перечень следует включить специальный следственный отдел в составе НКЮ РСФСР, участковые следственные комиссии при народных судах, народных следователей следственных участков при Совете народных судей, следователей по важнейшим делам при отделах юстиции и Центральном аппарате НКЮ РСФСР [11].

Достаточно определенно регламентировался правовой статус следователя УПК РСФСР 1922 года. Под словом «следователь» УПК подразумевал народных следователей, следователей, состоящих при советах народных судей и революционных трибуналах, военных следователей и следователей по важнейшим делам при Народном Комиссариате юстиции.

УПК РСФСР 1923 года включал в систему аппаратов предварительного следствия народных следователей, старших следователей, состоящих при губернских судах, следователей по важнейшим делам при Народном Комиссариате юстиции и Верховном суде РСФСР, а также следователей военных трибуналов.

Постановлениями ВЦИКа и СНК РСФСР от 3 сентября 1928 года и ЦИКа и СНК СССР от 30 января 1929 года следственные аппараты были переданы из учреждений юстиции в полное распоряжение прокуратуры [12].

Основы уголовного судопроизводства Союза ССР и союзных республик от 25 декабря 1958 года регламентировали производство предварительного следствия по уголовным делам следователями прокуратуры и органов государственной безопасности.

УПК КазССР от 22 июля 1959 года относил к органам предварительного следствия следователей прокуратуры и органов государственной безопасности. 6 апреля 1963 года Указом Президиума Верховного Совета СССР право производства предварительного следствия кроме следователей прокуратуры и органов государственной безопасности было возложено на следователей органов охраны общественного порядка, ныне органов внутренних дел [13].

Очередная реформа предварительного следствия в Казахстане пришлось на 1995 год, 30 августа была принята новая Конституция Республики Казахстан, установившая осуществление дознания, предварительного расследования по уголовным делам специальными органами, отделенными от суда и прокуратуры [14].

6 октября 1995 года во исполнение Конституции Указами Президента РК, имеющими силу Закона, «О специальных государственных органах РК, осуществляющих дознание и следствие» [15], «Об образовании Государственного следственного комитета РК» [16] создан новый, самостоятельный, не имеющий аналогов в СНГ, орган предварительного следствия с оперативно-розыскным обеспечением. С его образованием упразднены аппараты следствия в прокуратуре и органах внутренних дел. На ГСК и органы национальной безопасности возложены осуществление производства дознания, предварительного следствия по уголовным делам и оперативно-розыскная деятельность.

5 ноября 1997 года Указом Президента РК «О мерах по укреплению национальной безопасности, дальнейшему усилению борьбы с организованной преступностью и коррупцией» [17] Государственный следственный комитет, будучи образцом крупного и полезного эксперимента в про-

цессе правовой реформы в Казахстане, подвергся упразднению, произошла крупная концентрация сил и средств правоохранительных органов на приоритетных специализированных направлениях борьбы с преступностью. Предварительное следствие сконцентрировано в органах КНБ и МВД.

На качественно новую ступень своей работы перешел следственный аппарат Республики Казахстан с принятием 13 декабря 1997 года нового в истории Казахстана УПК РК, которым определена система органов, имеющих право производства предварительного следствия: следователи Комитета национальной безопасности, органов внутренних дел и налоговой полиции. Наделение органов налоговой полиции правом производства предварительного следствия – адекватная реакция государства на усиление борьбы с новыми феноменами противоправного поведения и желание повысить эффективность обеспечения экономической безопасности государства и борьбы с экономическими видами преступлений.

Суммируя изложенное, можно сделать следующие выводы. При всем том, что уголовный процесс, прежде всего, ассоциируется с правосудием, деятельностью суда, следователь выполняет в уголовном процессе существенную роль. Без него практически немыслимо проведение ритмичного, нормального главного судебного разбирательства, так как условия его проведения во многом зависят от качественной и эффективной деятельности следователя. Поэтому на всем протяжении становления и развития уголовно-процессуального права предварительное расследование уголовных дел остается важнейшей функцией уголовного процесса и его неизменной чертой [18].

Предыдущие рассуждения логически подводят к другой проблеме следственной практики: *в связи с чем вопросы следственной практики остаются актуальными на протяжении длительного времени и какие мотивы лежат в основе этого?* Представляется, что ответ может быть только один – именно следователи расследуют подавляющее большинство дел в стране, а предварительное следствие как форма досудебного производства по уголовным делам является определяющей по сравнению с дознанием.

Отсюда еще одна проблема. Она связана с процессуальной независимостью следователя. На всех этапах становления и развития следственного аппарата особое значение придавалось обеспечению независимости следователя при расследовании уголовного дела, поскольку такое решение вопроса создавало все условия для эффективного решения задач уголовного процесса. При анализе законодательных источников можно выделить два аспекта независимости следователя. Первый – процедура его назначения и его подчиненность, второй – процессуальные полномочия следователя при расследовании уголовного дела и особенно их реализация во взаимоотношениях с другими органами, ведущими уголовный процесс.

Как решались указанные проблемы в разные периоды, можно привести такие данные. По Судебным уставам 1864 года статус следователя был приравнен к судейскому. Выполнение функции судьи не входило в круг основных обязанностей судебного следователя. На судебных следователей распространялся одинаковый с судьями порядок дисциплинарной ответственности, а также некоторые права и преимущества для лиц, занимавших должности в судебном ведомстве. Судебные следователи назначались императором по представлению министра юстиции. В основу представления министра юстиции закладывались материалы общего собрания окружного суда или совещания судебной палаты при участии прокурора о кандидатах на должности судебных следователей. Увольнение от службы производилось императором, а перемещение в другие судебные места или на другие должности зависело от той власти, которой принадлежало право назначать на новые должности.

Относительную независимость имели следователи в период с 1917 года по 1928 год. Если с февраля по октябрь 1917 года в России в основном действовала юридическая система бывшей Российской империи, то с октября 1917 года до мая 1922 года преобладали смешанные (коллегиальные и единоличные) формы ведения предварительного следствия, которые к тому же производились разными государственными органами и должностными лицами из представителей «рабочего класса», зачастую не имеющими знаний и опыта следственной работы. Основной идеей того времени стало упрощение предварительного производства в целях ускорения применения репрессий судом, а в условиях военного времени — теми же органами без суда и следствия.

На первоначальном этапе развития уголовного процесса РСФСР достаточно определенно понималась независимость следователя по УПК РСФСР 1922 года и 1923 года. Оба кодекса принимались в целях дальнейшего укрепления законности и поднятия авторитета судебных органов. По данным кодексам, следователи состояли при судах и учреждениях юстиции, что, как и по Судебным уставам 1864 года, распространяло на деятельность следователей при производстве по уголовным делам элементы судебного контроля.

Начиная с сентября 1928 года, с подчинения следователей органам прокуратуры, начался процесс постепенного ослабления и снижения процессуальной независимости следователя, который дошел и до наших дней. Можно сказать, вне процесса в какой-то мере находился порядок деятельности следователей ОГПУ, который по УПК 1923 года в редакции 1929 года определялся специальными правилами.

По УПК КазССР 1959 года в редакции 1963 года следователи административно подчинялись прокурорам, начальникам органов внутренних дел и государственной безопасности. Нетрудно представить, как данное подчинение отражалось на качестве и эффективности расследования уголовных дел.

В 1995 году была предпринята, на наш взгляд, довольно успешная попытка укрепления процессуальной независимости следователя. При этом в это понятие было вложено содержание, которое по духу своему напоминало идеи Судебных уставов 1864 года. Независимости следователя выведена на независимость Государственного следственного комитета и его органов на местах с подчинением и подотчетностью Президенту Республики Казахстан, что положительно сказалось на эффективности расследования уголовных дел.

С ноября 1997 года ГСК, создав условия для других реформаторских преобразований в следственной практике, был упразднен. Его упразднением сильно поколеблены идеи о процессуальной независимости следователя. Следователи вернулись к тому правовому статусу, который они имели в период между 1928 и 1995 годами. Новый виток в развитии предварительного расследования уголовных дел получил свое направление с принятием Указа Президента РК «О мерах по совершенствованию правоохранительной деятельности в Республике Казахстан» от 22 января 2001 года, которым было образовано Агентство финансовой полиции Республики Казахстан – своеобразный прототип ГСК [19], разве что обоснованно упразднен в соответствии с требованиями Конституции РК 1995 года следственный аппарат в органах прокуратуры. *Заметим, что, по Уставу уголовного судопроизводства России 1864 года, прокуроры сами лично производством предварительного следствия вообще не занимались.* По этому поводу определенно высказался Конституционный совет РК. В своем постановлении от 26 декабря 2000 г. №23/2 «Об официальном толковании пункта 1 статьи 83 и пункта 1 статьи 84 Конституции Республики Казахстан» он указал, что в системе органов прокуратуры не допускается создание структур, осуществляющих дознание и предварительное расследование. Эти функции Конституцией РК возложены на другие государственные органы. Вместе с тем нормы пунктов 1 и 4 статьи 83 Конституции республики допускают в особых случаях, оговоренных законом, производство прокурором уголовного преследования, что включает в себя элементы предварительного расследования. Поэтому в исключительных случаях закон, наделяя прокурора правом возглавлять следственные группы, состоящие из следователей специально уполномоченных государственных органов, предоставляет ему возможность осуществлять предварительное расследование [20].

Справедливости ради необходимо отметить, что в рамках УПК КазССР 1959 года предпринимались, а УПК РК 1997 года в основном регламентированы некоторые элементы судебного контроля за расследованием уголовных дел. Данное обстоятельство необходимо рассматривать как стремление государства и законодателя ослабить административный пресс руководителей правоохранительных органов на следователя и следственную деятельность. Представляется, что таким же образом следует воспринимать Указ Президента Республики Казахстан от 1 сентября 2000 года

«О мерах по усилению независимости судебной системы Республики Казахстан», Указ Президента РК от 12 сентября 2000 года «О мерах по обеспечению функционирования новой системы судебного администрирования», Конституционный закон РК от 25 декабря 2000 года «О судебной системе и статусе судей Республики Казахстан» [21]. Их принятие несомненно положительно скажется на повышении эффективности следственной практики, в укреплении которой будут заинтересованы все аппараты расследования уголовных дел.

Вместе с тем проблема независимости следователя не может быть только проблемой следователя, она имеет политическое и общегосударственное содержание. Если ее не поднимать, то роль следственного аппарата будет сильно принижена, как это есть сейчас. Появятся условия для необоснованного прекращения и приостановления уголовных дел и, следовательно, превращения следственной работы в судебное разбирательство. Уголовные дела просто не будут доходить до суда. Тогда как надо создать оптимальные условия и повысить независимость следователя, которые позволят ускорить движение дела от следователя в суд. Сегодня следователя можно рассматривать как «Золушку». В отличие от других органов, ведущих уголовный процесс, до сих пор нет закона о статусе следователя и о предварительном следствии, который содержал бы, наподобие Учреждения Судебных Установлений 1864 года, весь комплекс правоотношений, возникающих в связи с деятельностью следователя по расследованию уголовного дела [22].

Процессуальную независимость следователя необходимо отличать от процессуальной самостоятельности следователя, которая регламентирована законом и по сути своей является органической частью процессуальной независимости следователя.

Процессуальная самостоятельность следователя – это прежде всего совокупность уголовно-процессуальных норм, регламентирующих механизм реализации следователем полномочий при производстве по уголовному делу. Иначе говоря, процессуальная самостоятельность характеризует дозволения и запреты в правовом статусе следователя.

Необходимо отметить, что законодательство об уголовном процессе, которое мы анализируем, всегда предусматривало процессуальную самостоятельность следователя. Так, Устав уголовного судопроизводства 1864 года содержал целый раздел о предварительном следствии и отделение, которое так и называлось: «Существо обязанностей и степень власти судебных следователей». Статья 264 УУС так характеризовала процессуальную самостоятельность судебного следователя: «Судебный следователь предпринимает собственной властью все меры, необходимые для производства следствия, за исключением тех, в которых власть его положительно ограничена законом». По Уставу, некоторые ограничения в процессуальной самостоятельности следователя были обусловлены подчинением судебного следователя соответствующему судебному месту. К примеру,

производство следствия могло быть прекращено только судом; разногласия между судебным следователем и прокурором, отводы, заявленные судебному следователю, также разрешались судом.

После исторических событий 1917 года следственный аппарат в той форме, в какой он существовал прежде, был ликвидирован. Производство предварительного следствия по большинству уголовных дел производили местные народные судьи. В тех случаях, когда предварительное расследование вели следственные комиссии, окончательно вопросы о дальнейшем направлении дела, его прекращении и пр. решались судом, что позволяло последнему осуществлять своего рода надзор за следствием. Начиная с 1918—1919 годов, предварительное расследование стало делиться на дознание и предварительное следствие, которое на деле сводилось до уровня дознания, что значительно приносило роль следователя и его самостоятельность.

Практически не регламентировал процессуальной самостоятельности следователя УПК РСФСР 1922 года, то есть не содержал конкретных указаний относительно его самостоятельности в расследовании дела. Она подразумевалась и сводилась к положениям общего характера. Например, в главе 9 «Общие условия производства предварительного следствия» в ст. 114 указывалось, что следователь направляет предварительное следствие, руководствуясь обстоятельствами дела, в сторону наиболее полного и всестороннего его расследования. Прекращение и приостановление предварительного следствия, а равно возобновление приостановленного уголовного дела входило в компетенцию суда, при котором состоял следователь.

Аналогично понимал процессуальную самостоятельность следователя УПК РСФСР 1923 года (ст. 112). Однако в отличие от УПК РСФСР 1922 года орган расследования имел право приостанавливать и прекращать уголовные дела самостоятельно без согласия суда, при котором он состоял (УПК РСФСР 1923 года в редакции 1929 года).

В отличие от УПК РСФСР 1922 года и 1923 года ст. 30 Основ уголовного судопроизводства Союза ССР и союзных республик от 25 декабря 1958 года определенно регламентировала полномочия и самостоятельность следователя. В части 1 данной статьи указывалось, что при производстве предварительного следствия все решения о направлении предварительного следствия и о производстве следственных действий следователь принимает самостоятельно, за исключением случаев, когда законом предусмотрено получение санкции от прокурора, и несет полную ответственность за их законное и своевременное проведение.

Дословно текст статьи 30 Основ был воспроизведен в ст. 121 УПК КазССР 1959 года.

Более категоричная формулировка по поводу процессуальной самостоятельности следователя содержится в УПК РК 1997 года. Так, в соответствии с п. 2 ст. 64 УПК следователь вправе возбуждать уголовное дело, производить по нему предварительное следствие и выполнять все след-

ственные действия, в п.5 этой же статьи закреплено, что все решения о направлении следствия и производстве следственных действий следователь принимает самостоятельно, за исключением случаев, когда законом предусмотрено получение санкции прокурора или решения суда, и несет полную ответственность за их законное и своевременное исполнение. Незаконное вмешательство в деятельность следователя влечет уголовную ответственность.

Таким образом, из изложенного можно сделать вывод о том, что расследование преступлений как уголовно-процессуальная функция следователя проявлялась в его деятельности в полном объеме, начиная от права возбуждать уголовные дела либо производить по ним следственные действия. Существенные ограничения в самостоятельности, как правило, были связаны либо с подчиненностью следователя, либо, если речь идет о прокуроре, с представлением интересов следствия в суде через прокурора.

Особо хотелось бы отметить правовое положение судебного следователя по Судебным уставам 1864 года. Процессуалисты того периода называли судебного следователя «нормальным органом производства предварительного следствия» [23]. Имея определенный круг ведомства и власти, как по пространству, так и по роду дел, а по служебному положению, будучи членом окружного суда или судебной палаты, судебный следователь в ходе своей деятельности как бы подготавливал будущее главное судебное разбирательство. Отсюда особое положение судебного следователя по отношению ко всем расследующим дела должностным лицам и чинам прокурорского надзора, а следовательно, высокая степень его самостоятельности.

Проблемы процессуальной независимости и самостоятельности следователя невозможно рассматривать в отрыве от деятельности прокурора в уголовном процессе. Прокуроры, судя по анализируемым источникам, были всегда в уголовном процессе и как следователи периодически пребывали в состоянии реформ. Сущность и назначение прокурорского надзора, в том числе за следственной деятельностью, зависели от политического режима и законодательства, которое регламентировало соответствующие общественные отношения. *Данное обстоятельство накладывало отпечаток на содержание уголовно-процессуального законодательства, которое могло быть ориентированным на укрепление режима законности либо на борьбу с преступностью.*

По Судебным уставам 1864 года, прокурорский надзор, безусловно, был намного мягче, чем его современный аналог. Это прежде всего обуславливалось подчинением прокурорского надзора судебной власти, когда такой надзор рассматривался как одно из важных условий будущего главного судебного разбирательства. Прокурорский надзор выступал для суда юридическим средством, способствующим повышению эффективности работы аппаратов расследования уголовных дел. В соответствии с Учреждением судебных установлений для ведения прокурорского надзора при

судебных местах состояли обер-прокуроры, прокуроры и их товарищи, которые действовали на основании своего убеждения и существующих законов. С учетом состояния прокуроров при соответствующих судах предмет деятельности лиц прокурорского надзора ограничивался делами судебного ведомства.

Устав уголовного судопроизводства подробно регламентировал существо обязанностей и степень власти прокуроров и их товарищей. Согласно Уставу на прокурора возлагалось постоянное наблюдение за производством предварительного следствия, и если прокурор непосредственно руководил производством дознания и полицейские чины в этом смысле зависели от прокуроров, иные процессуальные отношения складывались между судебным следователем и прокурором. В этом нетрудно убедиться по терминологии указаний, которые исходили от прокурора: прокуроры давали только «предложения» о производстве предварительного следствия; судебный следователь исполнял «законные требования прокурора»; прокурор имел «право присутствовать при всех следственных действиях и рассматривать на месте подлинное производство, не останавливая, однако, хода следствия» и т.д.

Вместе с тем деятельность прокурора, по Судебным уставам, распадалась на две части: до суда он следил за законностью расследования уголовных дел, а по получении следственного производства, по существу, взваливал на себя обвинительную функцию. Согласно Уставу уголовного судопроизводства прокурор предавал обвиняемого суду посредством составления обвинительного акта. Поэтому трудно согласиться с тем, что все изменения в системе прокурорского надзора в рассматриваемый период свидетельствуют о том, что основной функцией пореформенной прокуратуры являлось уголовное преследование и государственное обвинение, а не надзор за законностью [24].

После Октябрьской социалистической революции 1917 года Декретом о суде №1 от 24 ноября 1917 года органы прокуратуры царской России были ликвидированы. Прокурорский надзор как таковой восстановлен Постановлением ВЦИКа лишь 28 мая 1922 года. В связи с отсутствием специального органа в обозначенный период функции по надзору за соблюдением революционной законности выполняли Рабоче-крестьянская инспекция, Народный комиссариат юстиции РСФСР с его местными органами в системе губернских исполкомов, коллегия обвинителей при Революционном трибунале ВЦИКа, а также органы ВЧК.

По УПК РСФСР 1922 года, функция возбуждения уголовного преследования и поддержания обвинения в суде выступала обязанностью прокурора. Однако прокурорский надзор по-прежнему не имел резких отличий от прокурорского надзора по Судебным уставам 1864 года. УПК РСФСР 1922 года в основном был процессуально ориентированным УПК. В значительной мере это было связано с подчинением прокурорской власти судебной. Основные вопросы расследования уголовного дела получа-

ли окончательное подтверждение только в суде и через суд. К примеру, суд окончательно утверждал обвинительное заключение следователя или прокурора и предавал обвиняемого суду. Последнее обстоятельство не должно вызывать недоумение, так как оно было обусловлено вхождением следственных и прокурорских органов в судебную систему и являлось дополнительной гарантией защиты прав граждан от необоснованного приращения к уголовной ответственности.

Приведенные соображения находят подтверждение в порядке обжалования действий следователя по УПК РСФСР 1922 года. Так, жалобы лиц, участвующих в процессе, о нарушении или стеснении их прав приносились в суд, при котором следователь специально состоял, или в суд того района, в котором была расположена его камера; жалобы на медленность производства, несоблюдение сроков предъявления обвинения, меры пресечения и пр. — прокурору того района и суда, где следователь состоял.

Дальше и намного жестче продвинулась прокурорская власть по УПК РСФСР 1923 года. Возлагая на прокурора обязанность возбуждения уголовного преследования и поддержания обвинения в суде, закон наделил прокурора дополнительными полномочиями: он получил право лично расследовать уголовные дела. А в качестве усиления обвинительной функции право участия в судебном заседании, помимо прокурора, предоставлено и следователю.

УПК подчеркивал и порядок движения уголовного дела с обвинительным заключением в суд. Так, обвинительное заключение с делом следователь направлял прокурору. Остальные органы расследования направляли его по делам о преступлениях, по которым Уголовным кодексом предусмотрено лишение свободы на срок не свыше года, следователю, а по всем остальным делам — непосредственно в народный суд. Более того, получив дело непосредственно от органа, производившего расследование, народный судья при признании расследования достаточным утверждал обвинительное заключение и назначал дело к слушанию; направлял его для до следования с указанием обстоятельств, подлежащих до следованию; прекращал дело при наличии оснований. По получении дела от следователя или прокурора народный судья назначал дело к слушанию и вручал под следственному копию обвинительного заключения. Кроме того, были обязательными для следователя указания, сделанные прокурором. Общий надзор за действиями органов дознания принадлежал прокурору, а непосредственный по каждому отдельному делу — следователю, на участке которого состоял данный орган дознания.

В конце 20-х годов XX века органы прокуратуры, по существу, приобрели монопольное право на производство предварительного расследования преступлений, которое окончательно юридически оформилось с образованием 29 июня 1933 года прокуратуры СССР [25]. Этот порядок сохранился с принятием 24 мая 1955 года Положения о прокурорском над-

зоре в СССР [26]. Статья 50 Положения устанавливала, что при Генеральном прокуроре СССР и прокурорах союзных республик состоят следователи по особо важным делам; в прокуратурах автономных республик, краев, областей и автономных областей имеются старшие следователи; а в прокуратурах округов, городов и районов – старшие следователи и следователи.

Борьба с преступностью оставалась приоритетным направлением деятельности прокуратуры в соответствии с Основами уголовного судопроизводства СССР и союзных республик от 25 декабря 1958 года. Право прокуратуры и органов государственной безопасности, а также на прокуроров. Указания прокурора были обязательны для следователя. Арбитром в разрешении споров между следователем и прокурором выступал вышестоящий прокурор. Подходы общесоюзного законодателя к прокурорскому надзору в уголовном процессе, соответственно, повлияли на построение и содержание уголовно-процессуального законодательства союзных республик.

УПК КазССР 1959 года, ориентированный на борьбу с преступностью, оставил движущей силой обвинения в досудебных и судебных стадиях прокурора.

Последующие события: распад Союза ССР, укрепление независимости бывших союзных республик – коренным образом, повлияли на природу прокурорского надзора в уголовном процессе. Во исполнение требований Конституции РК 1995 года (п. 4 ст. 84) надзор за следствием и расследование уголовных дел были отделены друг от друга. Следственные аппараты как несвойственные органам прокуратуры упразднены, как и право прокурора лично расследовать уголовные дела.

УПК КазССР 1959 года, начиная с 1995 года, стал приобретать черты процессуально ориентированного закона.

Новый и второй в истории Казахстана УПК РК от 13 декабря 1997 года, воплотивший в себе современные методы расследования уголовных дел, передовую практику прокурорского надзора, а также конституционные идеи о верховенстве судебной власти в уголовном процессе, приблизил в основном наши представления об уголовно-процессуальном законодательстве как о специальном виде государственной деятельности, призванном защищать прежде всего законные права и интересы граждан, вовлеченных в орбиту уголовного процесса.

В соответствии с нормами УПК РК прокурор регламентирован как сторона обвинения в судебном разбирательстве и орган уголовного преследования.

Уголовное преследование, защита и разрешение дела судом отделены друг от друга. Суд не выступает на стороне обвинения или защиты, не является органом уголовного преследования и не выражает каких бы то ни было интересов помимо интересов права.

Таким образом, УПК РК 1997 года можно рассматривать в качестве закона, обеспечивающего эффективную защиту прав и свобод граждан в уголовном судопроизводстве. Однако этим Законом в отличие от УПК КазССР 1959 года и Основ уголовного судопроизводства 1958 года существенно урезаны полномочия следователя по основным вопросам расследования уголовного дела. Представляется, что подобный подход законодателя отдаляет следственную работу от судебной деятельности и не может быть компенсирован полномочиями прокурора и судебным контролем в досудебных стадиях. Следователь должен работать на суд, а не на прокурора.

В связи с тем, что следователь, так же как и прокурор, — сторона в процессе и орган уголовного преследования, необходимо возвратиться к полномочиям следователя в редакции ст.121 УПК КазССР 1959 года, когда по основным вопросам расследования уголовного дела следователь мог не согласиться с указаниями прокурора, приостановить их исполнение и обжаловать вышестоящему прокурору, что соответствовало принципу осуществления судопроизводства на основе состязательности и равноправия сторон.

Действие данного принципа необходимо распространять и на отношения, складывающиеся между органами и должностными лицами, осуществляющими уголовное преследование, а не только на отношения между сторонами в уголовном процессе.

Проведение главного судебного разбирательства немыслимо представить без предшествующей ему деятельности следователя. Аналогично и деятельность следователя самым тесным образом связана с деятельностью органов дознания. В рамках проведенного исследования бесспорен тот факт, что органы дознания на протяжении длительного исторического периода времени занимают важное место в уголовном процессе, а регламентация их правового статуса — очередное свидетельство дифференцированного построения порядка уголовного судопроизводства. Органы дознания существенно разгружают работу следователя по уголовным делам и повышают возможности уголовного процесса в эффективном движении уголовного дела в судебные стадии. Принимая участие в расследовании следственных дел, они одновременно сами расследуют в полном объеме большое количество уголовных дел и направляют их в суды. Всегда дознание предполагает большой круг государственных органов и должностных лиц, имеющих право расследования уголовных дел в этом режиме.

Несмотря на существование органов дознания, следственная работа всегда рассматривалась как главенствующая, определяющая. Так, по Уставу уголовного судопроизводства, при получении сведений о всяком происшествии, содержащем в себе признаки преступления или проступка, полиция была обязана немедленно не позже суток сообщить об этом су-

дебному следователю и прокурору. УУС регламентировал случаи деятельности полиции в режиме дознания. Так, при сомнительности признаков преступления или проступка или если о происшествии стало известно из не вполне достоверного источника, то прежде сообщения по принадлежности полиция была обязана удостовериться через проведение дознания, действительно ли происшествие случилось и содержит ли оно признаки преступления или проступка. Дознание полиция проводила также, если и судебный следователь, и прокурор с помощниками отсутствовали на месте. Устав называет случаи, когда полиция имела право фактически производить предварительное следствие. До прибытия судебного следователя полиция имела право принимать меры по предупреждению уничтожения следов и пресечению подозреваемому способов уклониться от следствия (ст. 257 УУС); проводить неотложные следственные действия в порядке, предусмотренном для производства предварительного следствия (ст. ст.258, 259 УУС).

Материалы дознания полиция передавала судебному следователю, которому впоследствии сообщала и все дополнительные сведения, собранные ею по этому делу. При передаче уголовного дела следователю полиция сообщала об этом прокурору. В том случае, если судебный следователь вступал в дело одновременно с полицией, последняя передавала ему все производство и прекращала свои действия по следствию до получения особых поручений судебного следователя.

Судебный следователь, принимая к своему производству «полицейское дело», имел право проверять, дополнять и отменять действия полиции по произведенному ею первоначальному исследованию (ст.269 УУС). Законные требования судебного следователя подлежали исполнению полицией без промедления (ст. 270). Судебный следователь мог поручать полиции производство дознаний и собирание справок по сделанным им указаниям (ст.271 УУС). Если судебный следователь не находил в сообщении полицейских достаточных оснований к производству следствия, то немедленно сообщал об этом прокурору или его помощнику (ст.309 УУС).

При производстве дознания по следственным делам полиция не имела право производить обыски в домах, формальные допросы обвиняемого, свидетелей. Допросы указанных лиц допускались в случае, если обвиняемый или свидетель оказывался тяжелобольным и имелись основания полагать, что он умрет до прибытия следователя (ст. ст. 254, 258). Судя по УУС, дознание полиции в основном сводилось к применению методов оперативно-розыскной деятельности (обыски, словесные расспросы, негласные наблюдения), то есть носило непроцессуальный характер (ст.254).

Оставаясь как бы частью предварительного следствия, его первой ступенью, тем не менее дознание рассматривалось как несудебная деятельность. Это было вызвано тем, что полиция страдала не недостатком знаний по следственной части, а тем, что она не давала надежной гарантии надлежащего их применения [27]. Поэтому неслучайно порядок и образ

действий полиции по производству дознания УУС не стремился регламентировать с точностью, ограничившись лишь указанием высших мер, предоставленных ей властью для того, чтобы не стеснять в этой деятельности, требующей быстроты и целесообразности соответственно изменяющимся обстоятельствам, то есть наделил ее такими качествами, которые присущи преимущественно административным органам.

В период после Февральской буржуазной революции, Октябрьской социалистической революции 1917 года до принятия УПК 1922 года дознание производилось широким кругом административных органов. И если в период между Февральской и Октябрьской революциями в основном сохранялся порядок судопроизводства и судоустройства, который существовал в царской России, с победой Октябрьской революции дознание претерпело существенные изменения. Так, расследование преступлений производилось органами и должностными лицами местных Советов, рабочей милицией, красной гвардией, ВЧК, военно-революционными комитетами, то есть на этом историческом этапе лишь начала складываться деятельность органов дознания, которая выступала преобладающей формой расследования уголовных дел и отвечала требованиям борьбы с преступностью в условиях того времени.

Сохранил линию на регламентацию деятельности органов дознания УПК РСФСР 1922 года. На органы дознания возлагалось принятие мер к тому, чтобы до начала предварительного следствия или до разбора дела по существу, если предварительное следствие не производилось, были сохранены следы преступления и устранена для подозреваемого возможность скрыться. Определенные ограничения лежали в основе производства следственных действий. Подозреваемый и свидетели могли быть опрошены; выемки, обыски, осмотры и освидетельствования могли производиться только в случаях, когда имелись достаточные основания полагать, что следы преступления и другие вещественные доказательства могли быть уничтожены или скрыты. Общий надзор за производством дознания принадлежал прокуратуре. Несмотря на разделение предварительного расследования на две формы, в определенной мере материалы дознания как бы довели над следственной работой и брались за основу предварительного следствия. Так, в соответствии со ст. 111 УПК следователь, признавший поступивший к нему материал дознания достаточно полным и дело достаточно разъясненным, мог не производить предварительного следствия или ограничиться производством отдельных следственных действий, из которых обязательными во всяком случае являлись предъявление обвинения обвиняемому, его допрос и составление обвинительного заключения.

Значительно расширил полномочия следователя по отношению к органам дознания УПК РСФСР 1923 года. Если общий надзор за действиями органов дознания принадлежал прокурору, то непосредственный надзор за производством дознания по каждому отдельному делу принадлежал

следователю, на участке которого состоял данный орган дознания. Следователь мог приступить к производству предварительного следствия по делу о преступлении, по которому оно не является обязательным по собственному усмотрению, а в случаях особой сложности или особого общественного значения — по предложению прокурора. С разрешения прокурора следователь мог передать расследование уголовного дела, по которому обязательно производство предварительного следствия, иным органам расследования. Кроме того, если обвинительное заключение с делом следователь направлял прокурору, то остальные органы расследования направляли его следователю при условии, что за преступление, явившееся предметом расследования, предусмотрено лишение свободы на срок не свыше года. Получив дело от органа, производившего расследование, следователь мог приостановить, прекратить производство либо возвратить дело на доследование с соответствующими указаниями.

Линия на разделение предварительного расследования в форме дознания и предварительного следствия, регламентированная УУС, УПК РСФСР 1922 и 1923 годов, получила дальнейшее развитие в Основах уголовного судопроизводства Союза ССР и союзных республик 1958 года. Раздел 3 Основ так и назывался: «Дознание и предварительное следствие». На органы дознания возлагалось принятие необходимых оперативно-розыскных мер в целях обнаружения признаков преступления и лиц, их совершивших, производство дознания в полном объеме и производство неотложных следственных действий по делам о преступлениях, по которым производство предварительного следствия обязательно.

УПК КазССР 1959 года содержал главу 9 «Дознание» (ст. ст. 113–118), которая подробно регламентировала компетенцию органов дознания по уголовным делам: определен круг органов дознания, их обязанности, деятельность органов дознания по делам, по которым обязательно и не обязательно предварительное следствие, сроки дознания, окончания и приостановления дознания. Проводимое по правилам предварительного следствия дознание осуществлялось с некоторыми исключениями (ч. 2 ст. 116 УПК КазССР): при производстве дознания защитник не допускался; потерпевший, гражданский истец и гражданский ответчик или их представители по окончании дознания не ознакомливались с материалами дела; на лицо, производящее дознание, не распространялись права следователя в отношениях с прокурором по основным вопросам расследования уголовного дела.

Создавая в 1995 году Государственный следственный комитет, законодатель республики не отказался от дознания как от формы расследования уголовных дел, а наоборот, на ГСК возлагалось осуществление не только предварительного следствия, но и дознания по уголовным делам, что значительно укрепило возможности нового правоохранительного органа в

борьбе с преступностью. Не повлияло на существование дознания и упразднение Государственного следственного комитета. Его полномочия по расследованию уголовных дел переданы в другие ведомства.

Достаточно эффективно подошел к проблемам предотвращения, раскрытия и расследования преступлений УПК РК 1997 года. Для избавления деятельности следственных аппаратов КНБ, МВД и налоговой полиции от расследования не представляющих большой общественной опасности преступлений, расширен круг органов, имеющих право производства дознания, и значительно увеличен по сравнению с предыдущими годами перечень преступлений, по которым материалы дознания служили основанием для их рассмотрения в суде. Изъятия при производстве дознания в полном объеме, предусмотренные УПК КазССР 1959 года (ст. 116), новым УПК РК 1997 года не регламентировались, то есть упразднены. Не ставя целью изложение всех качественных характеристик современного дознания, отметим лишь такое важное обстоятельство. В связи с тем что УПК РК 1997 года разрешает органам дознания при определенных условиях производить по делам, по которым обязательно производство дознания в полном объеме, предварительное следствие, значительно повышаются возможности государства в эффективной защите прав и интересов граждан в уголовном процессе.

Таким образом, фрагментарный анализ взаимоотношений следователя с органами дознания показал следующее. Уголовно-процессуальное законодательство никогда не отказывалось от деления досудебного производства на дознание и предварительное следствие. Дознание, выполняя вспомогательную роль по отношению к следствию, значительно укрепило возможности следственной практики, а в целом вылилось в крупное практическое направление деятельности правоохранительных органов. Допуская органы дознания к работе по следственным делам, законодатель ограничил их деятельность жесткими рамками, требуя от следователя изначального участия в расследовании подследственного ему уголовного дела, то есть, как и в более ранние исторические периоды, деятельность органов дознания по-прежнему рассматривается как сочетание оперативно-розыскных и процессуальных действий и начальный этап в развитии следственной работы.

Проведенное исследование убеждает в следующем:

1) функция предварительного расследования уголовных дел, институт предварительного следствия объективно необходимы, и это доказано большим историческим периодом существования следственного аппарата;

2) следственная деятельность все еще нуждается в дальнейшем законодательном и организационном укреплении и развитии: необходимо принятие закона о предварительном следствии и статусе следователя, а также поиск оптимальной модели организационного построения следственного аппарата при самом тесном взаимодействии с органами дознания, прокурорами и судами;

3) будучи важным звеном в движении уголовного дела, следственная деятельность во многом зависит от укрепления режима законности в деятельности других государственных органов и должностных лиц, ведущих уголовный процесс, правовой статус которых нуждается в дальнейшем законодательном укреплении;

4) следственная практика, ее потребности, должны оставаться предметом постоянных научных исследований, что необходимо для повышения возможностей уголовного процесса и правосудия в целом.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. **Учреждение судебных следователей:** Полное собрание законов Российской империи. Раздел 2. – СПб, 1864. Т. 35. – С.711–715.
2. **Российское законодательство X–X веков. Судебная реформа.** – М.: Юрид. лит., 1991. – Т. 8. С. 5–384.
3. **Сборник документов по истории уголовного законодательства СССР и РСФСР. 1917–1952 гг.** /Под ред. проф. И.Т. Голякова. – М.: Госюриздат, 1953. – 463с.; *Маручек А.А.* Развитие функции предварительного расследования органов внутренних дел (1917–1936 гг.). Организационно-правовые вопросы /Авто-реф. дисс. ... к.ю.н. – М.: Академия МВД СССР, 1991. – С.11–15. *Абдумад жидов Г.* Расследование преступлений: процессуально-правовое исследование. – Ташкент: Узбекистан, 1986. – С.25–39.
4. **История законодательства СССР и РСФСР по уголовному процессу и организации суда и прокуратуры. 1917–1954 гг.** /Под ред. С.А. Голунского. – М.: Госюриздат, 1955. – 635 с.
5. **Уголовно-процессуальное законодательство СССР и союзных республик** /Под ред. проф. Д.С. Карева. – М.: Госюриздат, 1957. – С.45–90.
6. **История законодательства СССР и РСФСР по уголовному процессу. 1955–1991 гг.:** Сборник правовых актов. – М.: Спарк, 1997. – С.105–117.
7. **УПК КазССР** (от 22 июля 1959 года). – Алма-Ата: Казгосиздат, 1962. – 222 с.
8. **УПК РК** (от 13 декабря 1997 г.). – Алматы: Аян Эдет, 2000. – 208 с.
9. *Коротких Н.Г., Сорокина Ю.В.* Реформа следственного аппарата России 1860–64 гг. // Сов. государство и право. – 1991. – №10. – С.122–129.
10. *Фойтцкич И.Я.* Курс уголовного судопроизводства. – СПб: Альфа, 1996. – Т.1. – С. 438–441.; *Духовский М.В.* Русский уголовный процесс: Сокращенный курс лекций. – М.: типография Общества распространения полезных книг, 1897. – С.180; *Саонов Б.* Предварительное следствие прежде и теперь // Законность. – 1993. – №10. – С.26–32.
11. **История государства и права СССР** /Под ред. О.С. Чистякова, И.Д. Мартышевича. – М.: Изд-во Моск. ун-та, 1985. – Ч.1. – 280 с.; *Завадский С.В.* На великом изломе // В кн.: Архив русской революции. – М.: Терра: Политиздат, 1991. – Т.11–12. – С.22–28. *Ломов В.С.* Органы предварительного расследования в Советском государстве до издания Декрета о Суде №1: Лекция /Под ред. проф. В.С. Кульчицкого. – Волгоград: ВСИ МВД СССР, 1976. – 46 с.

12. *Басков Л.И.* Отечественная прокуратура в 1922–1996 гг. // Вестн. Моск. ун-та. Сер. 11. Право. – 1998. – №1. – С.101–107; *Вахитов Ш.К.* Место следственного аппарата в системе государственных органов // Сов. государство и право. 1988. – №2. – С.70–77; *Стремовский В.А.* Предварительное расследование в советском уголовном процессе / Под ред. проф. М.М. Гродзинского. – М.: Госюриздат, 1958. – 135 с.
13. О предоставлении права производства предварительного следствия органам охраны общественного порядка. Указ Президиума Верховного Совета СССР от 6 апреля 1963 г. // Ведомости ВС СССР. – 1963. – №16. – Ст. 181.
14. Конституция Республики Казахстан. – Алматы: Борки, 1998. – 40 с.
15. О специальных государственных органах РК, осуществляющих дознание и следствие. Указ Президента РК, имеющий силу Закона, от 6 октября 1995 г. // Ведомости ВС РК. – 1995. – № 20. – Ст.122.
16. Об образовании ГСК РК. Указ Президента РК от 6 октября 1995 г. // Каз. правда. – 1995. – 7 октября.
17. О мерах по укреплению национальной безопасности, дальнейшему усилению борьбы с организованной преступностью и коррупцией. Указ Президента РК от 5 ноября 1997 г. // Каз. правда. – 1997. – 6 ноября.
18. *Когамов М.Ч.* Предварительное расследование уголовных дел в Республике Казахстан. Состояние, организация, перспективы. – Алматы: Аял Эдет, 1998. 176 с.
19. О мерах по совершенствованию правоохранительной деятельности в Республике Казахстан. Указ Президента РК от 22 января 2001 года. // Каз. правда. 2001. – 23 января.
20. Об официальном толковании пункта 1 статьи 83 и пункта 1 статьи 84 Конституции Республики Казахстан. Постановление Конституционного совета РК от 26 декабря 2000 г. // Каз. правда. – 2001. – 9 января.
21. О мерах по усилению независимости судебной системы РК. Указ Президента РК от 1 сентября 2000 г. // Каз. правда. – 2000. – 2 сентября; О мерах по обеспечению функционирования новой системы судебного администрирования. Указ Президента РК от 12 сентября 2000 года: Сб. конституционных законов в РК, Указы Президента РК. – Астана, 2001. – 79 с.; О судебной системе и статусе судей Республики Казахстан. Конституционный закон РК от 25 декабря 2000 года. – Там же.
22. *Михайленко А.Р.* Расследование преступлений: законность и обеспечение прав граждан: Научно-практическое издание. – Киев: Юриком Интер, 1999. – С.71. *Когамов М.Ч.* Следователь не должен быть «Золушкой» // Каз. правда. – 2000. – 13 июля.
23. *Фойницкий И.Я.* Курс уголовного судопроизводства. – СПб: Альфа, 1996. – Том. 2. – С. 389.
24. *Казанцев С.М.* Изменения в системе прокурорского надзора после Судебной реформы 1864 года // Вестник Ленинградского ун-та. – Выпуск 1. – Сер. 6. – 1986. – С.81–88.
25. Об учреждении Прокуратуры СССР. Постановление ЦИКа и СНК СССР от 29 июня 1933 г. // СЗ СССР. – 1933. – № 40. – Ст. 239.

26. Об утверждении Положения о прокурорском надзоре. Указ Президиума Верховного Совета СССР от 24 мая 1955 г. // Ведомости ВС СССР. – 1955. – №9. – Ст. 222.
27. Фойницкий И.Я. Курс уголовного судопроизводства. – СПб: Альфа, 1996. – Т. 2. – С.371–387.

ABSTRACT

This article touches on problems on creation and development of the investigative service on criminal prosecution in Russia, the USSR, the Kazakh SSR and the Republic of Kazakhstan since the second half of the XX century till nowadays. Cooperation of the investigative bodies with other state bodies, which deal with criminal trial is examined. There are many arguments on the importance of strengthening the investigative functions.

ТҮЙІН

Осы мақалада, XIX мақаланың II жартысынан бастап Қазақстан Республикасы және ҚазКСР, КСРО, Ресейдің қылмыстық істі тергеу функцияларының дамуы және тарихи қалыптасуы қарастырылған. Қылмыстық істі жүргізетін басқа органдар қызметі мен тергеу қызметінің байланысы дәлелденген. Тергеушінің тәжірибесі мен қылмыстық істі тергеу функцияларының дамуы және қылмыстық істі жүргізудегі тәуелсіздігін нығайтудың ерекшелігі негізделген.

*В.П.Бахин,
В.С.Кузьмичев,
Н.С.Карпов*

ПРИНЦИПЫ ПРЕСТУПНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Борьба с современной преступностью поставила перед наукой задачу изучения *преступной деятельности*. Не преступлений и преступности как ее количественно-качественных выразителей, а как социального феномена, развивающегося по своим особым законам и представляющего не просто отдельные болезни общественного организма, а серьезное заболевание, угрожающее его существованию. Раньше от совершаемых преступлений страдали прежде всего граждане государства, а теперь преступный мир стремится подчинить себе государство, т.е. в принципе ликвидировать его как волеизъявление общественных интересов [1, 6; 2, 25]. Поэтому сейчас для противодействия преступности недостаточно реагировать на отдельные ее проявления – совершаемые преступления. Необходимо вести борьбу с самостоятельным и весьма жизнестойким социальным организмом, осознанно и целенаправленно противостоящим обществу и госу-