

ПРОБЛЕМЫ РЕФОРМИРОВАНИЯ СЛЕДСТВЕННЫХ ОРГАНОВ: ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ



ШАГИЕВ Б. В.

ДОЦЕНТ КАФЕДРЫ
ГРАЖДАНСКОГО ПРАВА
И ПРОЦЕССА ФИЛИПАЛА
РГСУ Г. ЛЮБЕРЦЫ

В современной России борьба с преступностью является одной из приоритетных задач государства. Особое место в этой борьбе принадлежит органам предварительного следствия. В свою очередь, эффективность деятельности названных органов в немалой степени зависит от их организационного построения. В настоящее время в России проходит стадия модернизации правоохранительных органов, в том числе следственного аппарата.

Рассмотрим процесс становления следственного аппарата на примере Республики Казахстан. «...В теоретической и практической среде все имеющиеся предположения по совершенствованию деятельности следственного аппарата Республики Казахстан сводилась к изменению его подчиненности и структуры путем создания самостоятельного Следственного комитета или прежнего внутриведомственного нахождения.

В 1991 г. штабом МВД РК проводилось анкетирование следователей с целью изучения их мнения в отношении целесообразности создания единого вневедомственного следственного комитета, которое получило поддержку 78,7% опрошенных следователей. Новый виток в обогащении проблемы, ее приближения к законодательному разрешению внесла Конституция РК, принятая 28 января 1993 г., которая поставила целью демократическое преобразование общества, его перерастание в правовое государство на основе выработки и реализации соответствующей Государственной программы правовой реформы.

Утвержденная постановлением Президента РК 12 февраля 1994 г. Государственная программа правовой реформы в РК предусматривала в перспективе создание единого Следственного комитета, объединив в нем следователей МВД, КНБ и прокуратуры. Процессуальная самостоятельность следователя заключалась в его выводе из процессуальной подчиненности административных начальников, лишение последних процессуальных полномочий, а также права контролировать ход и результаты расследования и пересмотра постановлений следователя. Полномочия следователя должны были закрепляться в Законе «О статусе следователя»¹. К примеру, США, где предварительное расследование проводят полиция, прокуратура, большое жюри и различные правительственные органы, наделенные этим правом. Полиция подразделяется на три основных вида: федеральную, полицию штатов и местную, которые организационно обособлены друг от друга. В распоряжении, к примеру, федерального правительства сосредоточен значительный полицейский аппарат. Существует более 50 федеральных пра-

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА:

правоохранительные органы, органы предварительного следствия, следственный комитет, полиция, прокуратура, дознание, судебная ветвь власти.

1. Когамов М. Ч. Государственный следственный комитет: версии, оспаривания, проблемы, решения: Монография. Изд. 2-е. Алматы, 2004. С. 29-31

вительственных органов, в составе которых есть полицейские органы расследования, нередко дублирующие друг друга. Но в отличие от ФБР предварительное расследование дел для них - подсобная, побочная функция по отношению к основной деятельности, не отвлекающая их от выполнения непосредственных административно- управленческих обязанностей.

Образно говоря, если полиция борется с преступлением, то ФБР - с преступной деятельностью, то есть компетенция той или иной федеральной службы зависит от функциональной направленности ее деятельности»².

Ясно, насколько трудным представлялась разработка правовых основ создания и деятельности ГСК, так как такой крупный реформаторский шаг в сфере борьбы с преступностью в Республике Казахстан был осуществлен впервые. И, тем не менее, он сделан, а сформированный пакет законов о деятельности ГСК дает основания утверждать о появлении правового феномена, который расширит познание предварительного следствия, приведет к дальнейшему изучению проблем его эффективного функционирования и приоритетным правовым разработкам в этой области.

К задачам ГСК отнесены также организационно — практическое и методическое руководство деятельностью подчиненных Комитету органов, подготовка и переподготовка кадров, обеспечение социальной и правовой защиты его работников и членов их семей³.

...С образованием ГСК реализована идея государственной программы правовой реформы и Конституции РК 1995г. о выделении предварительного расследования в самостоятельную отрасль государственной деятельности, отделенную от прокурорского надзора и судебной деятельности. Состоялась адаптация ГСК в правоохранительной среде, не утерев контроль за криминогенной ситуацией в стране. Появился и стал эффективно действовать специальный орган, непосредственной занимающийся расследованием подавляющей массы преступлений в стране, что предполагает исключение дублирования его функций и организационного построения другими правоохранительными органами, так как для последних расследование преступлений — не основная обязанность (функция).

Достигнута идея о процессуальной независимости следователя и соответствии его деятельности требованиям закона, объективном ходе расследования. Это стало возможным в результате подчинения ГСК и его органов Президенту страны - гаранту соблюдения норм Конституции РК.»⁴

Анализируя приведенное выше, можно сделать вывод, что в различных государствах нет единого мнения по функционированию и структуре следственного аппарата. Система следственного аппарата в республике Казахстан потерпела крах, но, не потому что она не верна, а потому что воплощена без учета научных исследований и истории развития.

В настоящее время произошло реформирование следственных органов и думается, что создание следственного комитета РФ первый шаг в длинной череде преобразований следствия.

28 декабря 2010 года принят федеральный закон о Следственном комитете РФ⁵, однако вопрос об оптимизации построения отечественного следственного аппарата отнюдь не снят с повестки дня. В настоящее время следственные органы Российской Федерации представляют собой сложную систему, которую в целом можно условно разделить на три составляющие:

1. Следственный комитет РФ (бывшие следственные органы прокуратуры)⁶.

2. Следственные органы МВД РФ⁷.

3. Военные следственные органы⁸.

Некоторые действия должностных лиц и органов государственной власти, носят схожий характер (дознание, суды), но к предварительному следствию их относить нельзя. Уголовные дела частного обвинения⁹, предполагают судебное следствие, которое включает практически все элементы предварительного следствия, но проводится судом. Дознание проводится по уголовным делам, по которым предварительное следствие не обязательно¹⁰. Дознание проводят четыре органа государства и еще в чрезвычайных ситуациях,

2. Когамов М. Ч. Государственный следственный комитет: версии, оспаривания, проблемы, решения: Монография. Изд. 2-е. Алматы, 2004. С. 44

3. Когамов М. Ч. Государственный следственный комитет: версии, оспаривания, проблемы, решения: Монография. Изд. 2-е. Алматы, 2004. С. 47

4. Когамов М. Ч. Государственный следственный комитет: версии, оспаривания, проблемы, решения: Монография. Изд. 2-е. Алматы, 2004. 194-195.

5. Федеральный закон от 28 декабря 2010 года № 403 – ФЗ «О Следственном комитете РФ» // «Российская газета», N 296, 30.12.2010.

6. Указ президента РФ от 1 августа 2007 года № 1004 «Вопросы следственного комитета при прокуратуре РФ» // «Собрание законодательства РФ», 06.08.2007, N 32, ст. 4122.

7. Указ президента РФ от 18 февраля 2010 года № 208 «О некоторых вопросах по реформированию МВД РФ» // «Российская газета», N 36, 19.02.2010.

8. Федеральный закон от 3 апреля 1995 года № 40 – ФЗ «О федеральной службе безопасности» // «Российская газета», N 72, 12.04.1995; Указ президента РФ от 1 августа 2007 года № 1004 «Вопросы следственного комитета при прокуратуре РФ» // «Собрание законодательства РФ», 06.08.2007, N 32, ст. 4122.

9. Глава 35 Федерального закона от 18 декабря 2001 года № 174-ФЗ «Уголовно-процессуальный кодекс РФ» // «Российская газета», N 249, 22.12.2001.

10. Статья 40 Федерального закона от 18 декабря 2001 года № 174-ФЗ «Уголовно-процессуальный кодекс РФ» // «Российская газета», N 249, 22.12.2001.

уголовные дела могут возбуждать и проводить неотложные следственные действия три категории должностных лиц. Это не полный перечень органов государства и должностных лиц, которые напрямую или косвенным образом связаны со следствием. Существуют еще не государственные органы, которые вправе осуществлять первоначальные следственные действия, например, частный детектив [11].

Безусловно, что вышеприведенное законодательство РФ четко разграничивает полномочия всех выше приведенных следственных органов. Но не дает развернутого ответа, какой орган или должностное лицо будет расследовать преступление, если оно совершено в спорной ситуации.

Думается, что идея создания единого следственного органа в государстве это единственное правильное решение. Однако, опираясь на опыт Республики Казахстан следует вернуться к принципу разделения властей.

Сама теория разделения властей имеет славную историю и начинается не с Ш.-Л. Монтескье и даже не с Дж. Локка, а с Аристотеля, Полибия, Цицерона. Рим республиканского периода блестяще воплотил эту теорию, поскольку римский народ был, пожалуй, единственным народом за всю историю человечества, культура которого была политической, а не художественной, как у древних греков, и не религиозной, как у иудеев. Именно ему в силу этой особенности удалось создать величественное здание римской государственности.

Во многом на основе английской политической модели Ш.-Л. Монтескье создает относительно целостную теорию разделения властей. Модель эта и не могла быть совершенной хотя бы в силу того, что выражала некий компромисс между королем, дворянством и набирающей политическую силу буржуазией. Конечно же, теория разделения властей была буржуазной как по своему происхождению, так и по целям, которые она преследовала. Монтескье эти цели определял следующим образом: «Чтобы не было возможности злоупотреблять властью, необходим такой порядок вещей, при котором различные власти могли бы взаимно сдерживать друг друга». Но при этом он отмечал: «Во всяком государстве есть люди, отличающиеся преимуществами рождения, богатства или почестей; и если бы они были смешаны с народом, если бы они, как и все прочие, имели только по одному голосу, то общая свобода стала бы для них рабством, и они, отнюдь, не были бы заинтересованы в том, чтобы защищать ее, так как большая часть решений была бы направлена против них. Поэтому доля их участия в законодательстве должна соответствовать прочим преимуществам, которые они имеют в государстве, а это может быть достигнуто в том случае, если они составят особое собрание, которое будет иметь право отменять решения народа, как и народ имеет право отменять его решения».

Теоретически знать или, как сейчас говорят, элита и народ взаимно уравновешивают друг друга. На практике же этого равновесия достигнуть очень сложно, поскольку у народа очень мало организационных возможностей для этого. Народ — явление атомистическое, а структуры государства, его механизм организованы и сплочены. Кроме того, знать у Монтескье выводится за пределы юрисдикции обычного суда. Для этого у него предусмотрена специальная палата, создаваемая из представителей высших сословий.

Уже с момента завоевания европейского политического и правового пространства теория разделения властей вызвала поток критики. Условно говоря, эту критику можно разделить на два типа. Одни оппоненты не соглашались с французским просветителем по чисто политическим мотивам, поскольку данная теория больно ударяла по абсолютизму: он был основной ее мишенью. Другие критиковали Монтескье из соображений научного характера. Особенно холодно встретила его доктрину немецкая школа государственного (конституционного) права. Среди критиков оказались даже теоретики правового государства, такие как Р. Фон Моль и Г. Еллинек. Впервые, немецкие ученые полагали, что теория Монтескье никак не соответствовала реальной действительности устройства и функционирования государственной власти. Во-вторых, они считали ее несостоятельной хотя

11. Ст. 4,5. Закона РФ от 11 марта 1992 года № 2487-1 «О частной детективно и охранной деятельности в РФ» // «Российская газета», N 100, 30.04.1992.

бы потому, что власть происходит от одного источника (воля монарха, воля народа — неважно) и в силу этого является единой. Как государство есть нечто целое, единое и неделимое, так и власть неделима. В-третьих, власти — законодательная, исполнительная и судебная не могут быть равновеликими. Во всяком случае, история не знает таких примеров, и если они были, то это были эпизоды, да и то на фоне политического хаоса. Собственно говоря, и сам Монтескье считал, что «из трех властей, о которых мы говорили, судебная, в известном смысле вовсе не является властью. Остаются две первые; для того, чтобы удержать их от крайностей, необходима регулирующая власть; эту задачу очень хорошо может исполнять та часть законодательного корпуса, которая состоит из знати» [12].

Исторически и практически сложилось так, что не существует следственной власти, которую пытались создать в Республике Казахстан. Следственные органы были, есть и будут структурным подразделением одной из ветвей власти. Расследование уголовного дела заканчивается передачей его в судебные органы или прекращение по основаниям, указанным в законе, или приостановкой по причинам, указанным в законе.

При первом исходе завершения уголовного расследования оно направляется прокурору и затем в суд. Суд рассматривает дело и выносит приговор.

«...Приговоры бывают двух видов: оправдательный и обвинительный. Оба вида содержат три части вводную, описательно-мотивировочную и резолютивную. Остановимся описательно мотивировочной части приговора. В описательно-мотивировочной части оправдательного приговора излагаются:

- 1) существо предъявленного обвинения;
- 2) обстоятельства уголовного дела, установленные судом;
- 3) основания оправдания подсудимого и доказательства, их подтверждающие;
- 4) мотивы, по которым суд отвергает доказательства, представленные стороной обвинения;
- 5) мотивы решения в отношении гражданского иска.

2. Не допускается включение в оправдательный приговор формулировок, ставящих под сомнение невиновность оправданного [13].

Эта часть приговора, как правило, самая значительная и наиболее важная потому что в ней содержится обвинительное заключение следователя. Более того, 1- 2 пункт обвинительного заключения содержится в вводной части приговора, а 4 и 9 пункт в резолютивной части приговора [14].

Как правило, если следователь добросовестно и в соответствии с законом исполнил свои обязанности, то приговор судьи содержит 90 % обвинительного заключения следователя. Возникает вопрос, кто как не следователь, проводивший предварительное следствие по делу должен выступать в качестве государственного обвинителя. Ведь именно он, а не прокурор знает все тонкости данного уголовного дела. Прокурор должен быть при уголовном процессе, но думается в другом качестве. Прокурор должен принимать участие в уголовном процессе в том качестве, в каком он принимает в гражданском судопроизводстве и выполнять свою основную надзорную функцию.» [15]

Думается, что единый следственный орган РФ (служба, департамент, комитет) должен быть подчинен судебной власти. Следователи осуществляют свою деятельность только с одной целью подготовить уголовное дело к судебному разбирательству. В процессе подготовки дела или предварительном следствии они постоянно тесно взаимодействуют с судьями, которые выносят решения о правомерности их действий. Непосредственно в судебном разбирательстве следователи должны участвовать в качестве государственных обвинителей, вместо прокуроров, так как они подготовили это обвинительное заключение. Таким образом, подводя итог вышеизложенному необходимо отметить, что создание единого следственного аппарата это — реалии сегодняшнего дня России и его место в органах судебной власти.

12. Теория государства и права: Учебник / Под ред. В.К. Бабаева. — 2-е изд., перераб. и доп. — М.: Юрист, 2006. С. 114-117.

13. Ст. 305 Уголовно – процессуального кодекса Российской Федерации от 18 декабря 2001 года № 174-ФЗ // «Российская газета», N 249, 22.12.2001.

14. Ст. 220 Уголовно – процессуального кодекса Российской Федерации от 18 декабря 2001 года № 174-ФЗ // «Российская газета», N 249, 22.12.2001.

15. Прокуратура РФ: основные направления деятельности на современном этапе развития России. // Право и государство № 1(50) 2011г. Астана: Научно-информационный журнал КазГЮУ, 2011. С.31.