

К ВОПРОСУ О ЕДИНОМ СЛЕДСТВЕННОМ КОМИТЕТЕ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Л. В. Петракова, И. А. Гааз

TO THE QUESTION OF UNIQUENESS OF THE INVESTIGATIVE COMMITTEE OF THE RUSSIAN FEDERATION

L. V. Petrakova, I. A. Gaag

Настоящая статья посвящена вопросам реформирования российских органов предварительного следствия, в которой обосновывается необходимость продолжения реформ, направленных на повышение результативности деятельности указанных органов, создания Единого Следственного Комитета, а также уделяется внимание проблемам совершенствования правового регулирования в данной сфере.

The paper focuses on the reform of the Russian bodies of preliminary investigation, in an attempt to justify the need to continue the reforms aimed at improving the effectiveness of the activities of these bodies, the creation of a single investigation committee, as well as focuses on the issues of improvement of legal regulation in this area.

Ключевые слова: органы предварительного следствия, реформирование органов предварительного следствия, Следственный Комитет РФ, Единый Следственный комитет РФ, правовое регулирование и регламентация деятельности органов предварительного следствия.

Keywords: bodies of preliminary investigation, reform of the preliminary investigation, Investigative Committee of the Russian Federation, Unified Investigative Committee of the Russian Federation, legal regulation and the regulation of the activity of the preliminary investigation.

Коренные изменения во всех сферах общественной жизни, которые начались в конце двадцатого столетия в России, естественным образом затронули все институты российского государства. Целью этих изменений явилось построение демократического, правового государства и гражданского общества. В результате ряда таких уже произошедших и продолжающихся изменений наступило время неизбежных и неотвратимых глобальных перемен в системе всех правоохранительных органов нашей страны, в том числе и в органах, осуществляющих предварительное следствие.

Можно констатировать, с одной стороны, объективную возможность и необходимость изменения структуры и функций (компетенции) правоохранительных органов, и, с другой стороны, возрастание их роли в жизни нашего общества. Учитывая, что в правовом, демократическом государстве правоохранительные органы должны быть лишены предвзятости и излишней репрессивности, возникла серьезная необходимость в их всестороннем реформировании. Вопросы правовой регламентации, образования, компетенции, организации деятельности, изучение состояния органов предварительного следствия в целом, а также обозначившиеся проблемы в реформировании недавно созданного Следственного комитета Российской Федерации, потребовали самостоятельных исследований как со стороны ученых, так и со стороны практических работников.

Впервые идея создания в новых условиях единого следственного комитета представителем органа государственной власти была озвучена автором проекта закона о создании единого следственного органа в России заместителем руководителя Администрации Президента Российской Федерации Д. Н. Козаком в 2001 г. До этого необходимость создания единого следственного комитета была предметом дискуссии как в научных кругах, так и среди правопримените-

лей. В проекте закона предусматривалось, что во вновь созданный орган сольются следственные подразделения прокуратуры, МВД, ФСКН, ФСБ Российской Федерации. Одновременно предполагалось и слияние Министерства юстиции с Генеральной прокуратурой Российской Федерации. Однако такие изменения в системе правоохранительных органов России не были поддержаны Президентом Российской Федерации В. В. Путиным, а также в МВД, Минюсте, ФСКН, ФСБ и Генпрокуратуре Российской Федерации.

Поэтому, созданный в 2011 г. Следственный комитет Российской Федерации не объединил все существующие в Российской Федерации органы предварительного расследования, а был структурно выделен из органов прокуратуры. В таком виде он просуществовал недолго, что неудивительно, т. к. его деятельность была недостаточно эффективной и не привела к ожидаемым результатам.

Необходимость дальнейшего реформирования Следственного комитета Российской Федерации и создания единого Следственного комитета в Российской Федерации привели к созданию законопроекта, согласно которому подлежали полной ликвидации следственные подразделения в ФСКН и МВД России. При этом штатная численность сотрудников и находящиеся в производстве уголовные дела подлежали передаче в единый Следственный комитет Российской Федерации. Такой подход, безусловно, свидетельствует о движении вперед в вопросе реформирования органов предварительного расследования, но отличается половинчатостью, т. к. в нем отсутствует предложение объединить в рамках единого следственного комитета следственные подразделения ФСБ.

Основным доводом противников ликвидации следственных подразделений в ФСБ является необходимость обеспечить при расследовании уголовных дел сохранность сведений, составляющих государст-

венную тайну. Полагаем, что приведенные доводы авторов законопроекта о невозможности ликвидации следственного подразделения ФСБ и невозможности передачи его функций по расследованию уголовных дел о преступлениях против основ конституционного строя и безопасности государства единому Следственному комитету Российской Федерации недостаточно убедительны, т. к. в настоящее время при расследовании уголовных дел о хищениях, преступлениях против жизни и здоровья, а также должностных преступлениях следователям Следственного комитета Российской Федерации приходится сталкиваться со сведениями, составляющими государственную тайну. Уголовно-процессуальный закон предусматривает механизм, позволяющий обеспечить соблюдения режима государственной тайны как при расследовании уголовных дел, так и при рассмотрении таких дел в суде. Кроме того, уголовные дела, расследуемые следственными подразделениями ФСБ Российской Федерации, рассматриваются в судах общей юрисдикции, никаких специальных судов в России для рассмотрения уголовных дел, содержащих государственную тайну, не существует. Но это не мешает обеспечивать сохранность сведений, составляющих государственную тайну, и не допускать распространение таких сведений.

На наш взгляд, серьезных доводов против объединения органов, осуществляющих предварительное расследование, в рамках единого Следственного комитета Российской Федерации не существует.

Обсуждение вопросов реформирования деятельности предварительного следствия во всех российских правоохранительных органах, а также создания единого Следственного комитета Российской Федерации, требуют обращения к отечественному опыту становления и развития органов предварительного следствия, а также определения роли следователя в деятельности этих органов и судопроизводстве в целом.

Исторически так сложилось в России, что достаточно много авторов, как теоретиков, так и практиков, обращались к вопросу создания единого государственного органа, основной функцией которого являлось бы расследование всех видов преступлений, совершаемых на всей территории российского государства. Так, М. С. Строгович ещё в 1957 году указывал на недопустимость функционирования милиции одновременно как органа дознания и следствия, полагая сохранение следствия только в органах прокуратуры. Предложенная этим автором концепция реорганизации следственного аппарата в СССР и спустя четверть века не потеряла свою актуальность. И сегодня остается немало сторонников создания единого следственного аппарата как важного условия обеспечения прав граждан в уголовном процессе [4, с. 8].

На наш взгляд, необходимость создания единого Следственного комитета в российском государстве продиктована также рядом причин, негативно влияющих на результативность, полноту, объективность и качество деятельности следователей, особенно на стадии предварительного расследования. К таким серьёзным причинам можно отнести:

– недостаточно чёткую законодательную регламентацию статуса сотрудника следственного подраз-

деления, структурно и штатно входящего в органы МВД, ФСБ, ФСКН Российской Федерации;

– существующую в органах следствия МВД, ФСБ, ФСКН Российской Федерации строгую вертикаль власти, т. е. непосредственную подчинённость всего аппарата следствия, включая руководителя следственного подразделения, руководителю правоохранительного органа. При данной структуре руководитель следственного подразделения одновременно является одним из заместителей правоохранительного органа, что не исключает прямого вмешательства и влияния на следователей в ходе исполнения ими своих должностных обязанностей по расследованию преступлений и привлечению лиц, совершивших преступления, к уголовной ответственности, избрания в отношении последних мер пресечения и пр. Как результат – порою отсутствие полной самостоятельности и независимости следователя как процессуального лица;

– присутствующую до настоящего времени полную, всестороннюю, каждодневную материальную и моральную зависимость всего аппарата следственного подразделения от руководства правоохранительного органа, в штате которого он находится. При данном достаточно сложном положении дел обеспечение деятельности каждого следователя в отдельности и следственного подразделения в целом материальными средствами, включая кабинеты, автотранспорт, средства связи, множительную технику и проч., становится повсеместно неразрешимой проблемой.

Таким образом, далеко не полный перечень указанных выше причин на практике оказывают непреодолимые препятствия для законного, полного, всестороннего и объективного расследования уголовных дел по абсолютному большинству преступлений.

Первоначально создание единого Следственного комитета Российской Федерации планировалось с 1 января 2013 г., однако реформа затянулась. Согласно законопроекту предполагалось в ближайшее время полностью ликвидировать следственные органы МВД и ФСКН России [5, с. 21]. При этом объединенный комитет получил бы из Полиции и Госнарконтроля более 17 миллионов приостановленных и расследуемых уголовных дел, а за счет освобожденных от следствия сотрудников ведомств были бы усилены службы дознания. В их производстве предполагалось оставить уголовные дела по преступлениям небольшой тяжести. Достаточно остро стоит вопрос о необходимости перехода следователей органов МВД Российской Федерации в создаваемый единый следственный комитет.

Против автоматического перевода этой категории следователей в штаты единого Следственного комитета Российской Федерации выступают до настоящего времени в Следственном комитете Российской Федерации, мотивируя свою позицию тем, что все, без исключения, кандидаты на должности во вновь созданной структуре должны пройти строгий квалификационный отбор по аналогии с отбором на должности судей. Предполагается, что сотрудников ждут исследования на полиграфе, психологические тесты, экзамен по знанию законодательства и несколько собеседований на профпригодность [5, с. 24].

Необходимо подчеркнуть, что, несмотря на имеющиеся разногласия, законопроект об объединении следственных органов в единый Следственный комитет Российской Федерации в 2012 г. был в целом поддержан Правительственной Комиссией. Вместе с тем МВД, ФСБ, ФСКН, Следственный комитет Российской Федерации, структуры которых включает в себя следственные подразделения, не поддержали идею ликвидации подразделений, осуществляющих предварительное следствие в МВД, ФСБ, ФСКН с передачей их функций в Следственный комитет Российской Федерации.

Существует также мнение, что слияние всех следственных подразделений вышеуказанных российских ведомств в единый государственный орган начнется не ранее 2016 г. Одновременно подчёркивается, что данный процесс будет не только болезненным, но и в достаточной степени сложным и дорогостоящим, что с учетом сложившейся экономической ситуации в стране может стать практически невыполнимым. Несмотря на то, что вопрос о создании единого следственного органа в России теоретически согласован и решён, говорить о том, что он в скором будущем появится в системе правоохранительных органов Российской Федерации, было бы преждевременно. Прежде всего, данное решение должно быть закреплено законодательно. Одновременно необходимо разработать и подзаконные акты, регламентирующие деятельность всех вовлечённых в данную проблему министерств и ведомств. Для этого, как минимум, необходимо решить достаточно сложный во всех отношениях вопрос о ликвидации органов предварительного следствия в системе органов МВД, ФСКН, ФСБ Российской Федерации, определив конкретные сроки и механизм действий во всей структуре данных ведомств. Для принятия столь серьёзных законодательных и иных правовых актов должно пройти их всестороннее и эффективное обсуждение.

Нельзя не учитывать, что целью создания единого Следственного комитета в Российской Федерации, является укрепление государственности, восстановление социальной справедливости путем всестороннего, объективного, высокопрофессионального, независимого и оперативного расследования уголовных дел по всем видам преступлений. Можно предположить, что создание единого Следственного комитета Российской Федерации следует производить на основе и в недрах существующего ныне Следственного комитета Российской Федерации. Расширение его подследственности подчеркнуло бы тот факт, что происходит устойчивый и положительный процесс реорганизации правоохранительных органов, осуществляющих предварительное следствие. Так, с января 2011 г. к подследственности Следственного комитета РФ были отнесены дела о налоговых преступлениях, а с января 2012 г. – дела о тяжких и особо тяжких преступлениях, совершённых несовершеннолетними, и в отношении несовершеннолетних. Предполагается, что данный процесс не замедлится и не превратится в долгосрочный, трудноразрешимый проект.

Одновременно необходимо законодательно закрепить статус сотрудника единого Следственного

комитета Российской Федерации, установив его право принимать личное участие в судопроизводстве, оказывать содействие суду в предоставлении доказательств и обжаловать судебные решения по расследованному им уголовному делу. Представляется также необходимым закрепить законодательно в интересах следствия право сотрудника единого Следственного комитета Российской Федерации требовать от лиц, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность, качественного, своевременного и полного проведения как оперативно-розыскных мероприятий, так и отдельных следственных и процессуальных действий в течение всего срока следствия, вплоть до направления уголовного дела в суд.

Единый Следственный комитет Российской Федерации должен, на наш взгляд, не только осуществлять предварительное расследование, но и выступать как орган, способствующий отправлению правосудия. Поэтому статус сотрудника данного правоохранительного органа должен соответствовать его высокому предназначению. Для этого необходимо планировать, а впоследствии – создать в структуре единого Следственного комитета научные и образовательные учреждения, нацеленные на поддержание высокого уровня квалификации его сотрудников и решение проблем предварительного следствия.

Вместе с тем есть мнение, что такой необходимый и важный для российского государства правоохранительный орган, как создаваемый в российском государстве единый Следственный комитет, не может существовать, не пропагандируя свой особый «следственный взгляд» на возникающие те или иные научные, теоретические и практические проблемы. Для этой цели возможно создание своих печатных органов, которыми могут стать газета, журнал и др.

Председатель Правительства Российской Федерации Д. А. Медведев предложил создать специализированную структуру по противодействию коррупции, которая сосредоточила бы в себе всю полноту информационно-аналитических, контрольных, оперативно-розыскных и уголовно-процессуальных полномочий в рамках уже существующего правоохранительного ведомства [5, с. 260]. Можно с уверенностью предположить, что именно в рамках единого Следственного комитета Российской Федерации будет иметься возможность создания данной специализированной структуры, основной функцией которой будет реализация политики государства в сфере противодействия коррупции.

Учитывая, что вопрос о создании единого следственного органа в Российской Федерации – это дело будущего, необходимо уже сегодня разрабатывать комплекс мер, которые позволят наименее болезненно для всей правоохранительной и судебной системы осуществить передачу всех функций по расследованию уголовных дел в единый следственный орган – Следственный комитет Российской Федерации.

Литература

1. О следственном комитете Российской Федерации. Федеральный закон 403-ФЗ. Принят Гос. Думой 22 окт. 2010 г.; редакция от 03 февр. 2014 г. // ИПС «Консультант плюс».
2. Бахрах Д. Н. Административное право России: учебник для вузов. М.: Норма, 2012. С. 121 – 128.
3. Дьяконова О. Г. О создании единого органа по расследованию преступлений // Российский следователь. 2010. № 12.
4. Мескон М., Альберт М., Хедоури Ф. Основы менеджмента. М.: Дрофа, 2012. С. 243.
5. Попов Л. Л. Административное право: учебник. М.: Юристъ, 2013. С. 243 – 262.

Информация об авторах:

Петракова Лариса Викторовна – доцент кафедры уголовного права и криминологии Кемеровского института (филиала) РЭУ им. Г. В. Плеханова, полковник юстиции в отставке, 21-15-38, zx6148.

Larisa V. Petrakova – Assistant Professor at the Department of Criminal Law and Criminology, Kemerovo Institute (branch) of Plekhanov Russian University of Economics, retired Colonel of Justice.

Гааг Ирина Анатольевна – кандидат юридических наук, доцент кафедры уголовного права и криминологии юридического факультета КемГУ, 58-37-43, irinagaag1@mail.ru.

Irina A. Gaag – Candidate of Law, Assistant Professor at the Department of Criminal Law and Criminology, Kemerovo State University.

Статья поступила в редколлегию 30.03.2015 г.