

Александров А.С.,
доктор юридических наук, профессор;
профессор кафедры уголовного процесса
Нижегородской академии МВД РФ

К вопросу о создании единого Следственного комитета

Aleksandrov A.S.,
Doctor of Law, Professor
Professor of Department of the criminal process
Nizhegorod academy of the MIA of the RF

On the question of creating a unified Investigative Committee

«Я допускаю, что мы можем сохранить несколько
следственных ведомств, как, собственно,
это существует во всем мире»
Д.А. Медведев, Президент России

Важнейшей, так и не решенной проблемой реформирования русского, уголовного процесса является реформа предварительного/досудебного производства. Целью данной статьи является описание одного из возможных вариантов такой реформы: создание единой и неделимой обвинительной власти государства и деформализация/депроцессуализация ее досудебной деятельности по подготовке уголовного иска (обвинения).

О важности налаживания правового механизма уголовного преследования и организации органов его осуществляющих в условиях состязательности и разделения властей Н.В. Муравьев высказался так: «Разделение уголовно-судебных функций (на судебную, защитную и обвинительную) в состязательном уголовном судопроизводстве и потребность в специальном государственном органе, полномочным на реализацию публичного уголовного преследования делает прокуратуру органом обвинительной власти» [1].

Обвинительную власть можно определить как систему государственных правоохранительных органов (исполнительной власти) [2], возглавляемых

прокуратурой, наделенных соответствующими процессуальными, а также иными властными полномочиями для раскрытия преступлений и изобличению преступников в ходе досудебного уголовного преследования и в форме поддержания государственного обвинения в судебных стадиях.

Прокуратура должна рассматриваться как номинальный носитель обвинительных полномочий и руководитель уголовного преследования на всех стадиях уголовного процесса. Результаты уголовного преследования выражаются в уголовном иске. Уголовный иск – это предъявляемый прокурором по поводу и в связи с предполагаемым преступлением правопритязательный акт от имени исполнительной власти государства к суду о признании конкретного лица виновным в совершении инкриминируемого ему преступления и, в случае признания судом основательности этого требования, о пределах наказания, которое вправе применить к виновному государство согласно уголовному закону. Уголовный иск – рукоять, которой приводится в движение механизм уголовного судопроизводства.

Нет процесса без иска и прокурор субъект его. Прокурор должен быть уполномочен распоряжаться правом как на уголовный иск (в том числе в форме отказа от иска), так и правом на досудебную подготовку этого иска (в том числе, заключать досудебное соглашение о сотрудничестве, прекращать уголовное преследование по нереабилитирующим основаниям и пр.). Государственные органы, уполномоченные на осуществление уголовного преследования, должны считаться помощниками, «процессуальными слугами» прокурора. Все они – агенты обвинительной власти; все они должны быть единым целым, руководимым прокурором – хозяином досудебного уголовного преследования, в рамках которого формируются основания обвинения.

Создание независимой от прокурора следственной власти не способствует оптимизации правоохранительной структуры, напротив - ведет к разрастанию бюрократического аппарата со всеми вытекающими отсюда последствиями. Путь на раскол обвинительной власти, начатый в 2007 году, в связи с выведением из-под процессуального руководства прокуратуры органов

следствия – ошибочный путь. Создание Следственного Комитета [3], к сожалению, стало очередным шагом по этому пути.

Досудебное уголовное преследование есть подготовка к поддержанию государственного обвинения в суде (уголовного иска), содержанием ее является собирание доказательств обвинения, принятие мер обеспечительного и пресекающего характера по делу и пр. Досудебная деятельность агентов обвинительной власти есть подготовка фактических оснований обвинения, которое прокурор официально поддерживает, обосновывает в судебных стадиях. Такая модель реализации обвинительной власти является наиболее естественной в состязательном процессе и воспринята она большинством так называемых цивилизованных стран. Утверждения, что это исключительно англо-саксонская модель не выдерживают критики, поскольку такая же модель существует, например, в Германии, Израиле, Японии, а с недавнего времени и в ряде бывших «союзных республик».

Многие в России осознают необходимость реформы предварительного расследования, в теории обсуждаются различные варианты реформирования. Опросы практических работников показывают, что 68,3% следователей и 34% сотрудников оперативных аппаратов выступают за создание единого органа предварительного расследования; за введение следственного судьи высказались 10,1% следователей и 13,6% сотрудников оперативных аппаратов и предложение о слиянии оперативно-розыскной деятельности с предварительным расследованием в единое досудебное производство поддержали 21,6 % следователей и 48% сотрудников оперативных аппаратов [4].

Л.В. Головкин пишет в связи с этим, что любые реформы должны исходить из процессуального единства уголовно-полицейской деятельности, как бы она не называлась. В развитых правовых системах уголовно-полицейская деятельность «процессуализируется» через понятие полицейского дознания, охватывающего отечественные «предварительное следствие», «дознание» и «ОРД». Полицейское дознание может включать набор самых разнообразных действий

по собиранию доказательств совершенного преступления, включая те действия, которые предусмотрены Законом об оперативно-розыскной деятельности. Что касается «оперативно-розыскной деятельности», то нет и не может быть никаких оснований для ее регулирования на уровне автономного закона и рассмотрения в качестве деятельности «непроцессуальной». Соответствующие положения оперативно-розыскного законодательства должны быть инкорпорированы в УПК [5].

Сейчас опять вошло в моду говорить о необходимости создания единого следственного аппарата [6]. Доводы в пользу подобного варианта реформы предварительного следствия вполне традиционны, так что в содержательном плане нет необходимости в их анализе [7]. Однако, на наш взгляд, существуют серьезные возражения против реализации проекта создания единого вневедомственного следственного органа [8].

Но я разделяю позицию А. Аничина: «Предлагая создать единый следственный орган, нужно ответить на вопрос: для чего? С какой целью? Внятного ответа на эти вопросы не дается. Говоря о едином комитете, часто проводят аналог с ФБР. Но ФБР больше похож на наш МВД. Там компетенция делится между федеральными службами, правоохранительными службами штатов и муниципалитетов. И ФБР занимается всем – и расследованием, и розыском, по структуре это не следствие. Такого следствия, как у нас, больше нет нигде» [9].

Аналогичный вывод делает и профессор Л.В. Головкин: «Ничем другим, кроме как «полицейским ведомством», следственный комитет быть не может, что и доказали, например, казахстанские реформы середины 1990-х годов или определенный теоретический тупик развития современного российского Следственного комитета при Прокуратуре РФ с его совершенно «загадочной» институциональной природой» [10].

Нет нужды перечислять все доводы противников создания единого Следственного Комитета, которые сейчас замалчиваются, хотя они и вытекают из здравого смысла и из правового опыта развитых государств [11]. Главный

довод против единого вневедомственного следственного органа – ослабление взаимодействия между оперативным аппаратом и следственным. Радикальным решением этой извечно существующей для нас проблемы было бы слияние процессуальной и оперативно-розыскной деятельности и объединение органов, осуществляющих эти деятельности. Не единый следственный орган надо создавать, а проводить внутриведомственное слияние следственного и оперативного аппаратов, сопровождая это коренной реформой порядка досудебного производства. Возможно существование нескольких ведомств: МВД, ФСБ, ФСКН и пр., которые осуществляли бы «обвинительный розыск», «полицейское дознание», т.е. досудебное уголовное преследование любыми правовыми средствами, специализируясь на своей категории преступлений.

Создание единого вневедомственного следственного органа не решит проблем предварительного расследования. Надо коренным образом преобразовать форму досудебного производства. Вот где ключ повышения эффективности уголовного преследования, а не в административной чехарде, строительстве новых структур под «своих людей».

Совершенно прав А. Аничин, говоря: «Следствие нуждается в реформировании, оно очень тяжелое, очень затратное по времени, по материальным ресурсам, по человеческим ресурсам. Оно в основных положениях не менялось с советских времен, но сейчас мы живем в другом обществе. Поэтому следствие нужно кардинально реформировать в соответствии с современными правовыми принципами» [12].

Как реформировать? Ответ прост: предварительное следствие в его современном виде должно быть ликвидировано [13]. Еще 1923 году П.И. Люблинский писал: «Вся реформа уголовного процесса Германии исторически проистекала из стремления порвать со старым инквизиционным следствием, как оно создавалось во французском процессуальном кодексе 1808 г. и оттуда было заимствовано другими странами. После долгих исканий и попыток создать предварительное следствие, построенное на началах состязательности, германские процессуалисты пришли к убеждению о необходимости вовсе

упразднить предварительное следствие как особую стадию судебного производства и ограничиться прокурорским дознанием как неформальным розыском, следуя в этом отношении примеру английского права, преобразованного актом Дисервиса 1848 г... попытки внести в виде корректива защиту на предварительном следствии и расширить процессуальные права обвиняемого, сделанные проектом 1908 г., показали, “что при таких условиях производства предварительное следствие будет настолько затруднено, что вся практическая польза от него утеряется. Остается только выход, который и делает проект 1921 г. – упразднить предварительное следствие вовсе» [14]. Почти во всей Европе к настоящему времени такая реформа проведена.

Всю досудебную деятельность следует вывести за рамки собственно «судопроизводства», т.е. процессуальной деятельности. Любыми способами, не запрещенными законом, собирать информацию о событии преступления и лице его совершившем – вот как должна осуществляться досудебная подготовка уголовного иска агентами обвинительной власти. Лишь после того, как будут получены основания для предъявления обвинения (уголовного иска) в суде, должен начинаться собственно «процесс». Уголовным иском прокурор переводит отношения обвинительной власти и обвиняемого в официальную, публично-правовую, судебную плоскость. До этого – никакого возбуждения уголовного дела, предварительного предъявления обвинения и пр. Соответственно – ликвидировать институты “сроков следствия”, приостановления и пр. Ознакомление с обвинительными материалами – в суде, после того, как обвинение (уголовный иск) предъявлено.

Естественно, должно быть пересмотрено в законе понятие доказательства. Граница между современными «оперативно-разыскными мероприятиями» и тем, что называется «следственные действия», должна быть стерта. Нет иска в суде – нет судебного доказывания. Уголовно-процессуальное доказывание = судебному доказыванию. Только в суде любые данные, представляемые сторонами должны получать процессуальную форму. Исключение составляют случаи, когда суд дает разрешение на проведение розыскных действий,

затрагивающих конституционные права гражданина. Бремя доказывания, приведения любых сведений относимых к предмету обвинения, полученных в какой-либо правовой форме, возлагается на обвинителя в момент предъявления уголовного иска. В состязательном процессе представление и исследование доказательств в пользу или против предъявленного иска может быть только в открытом судебном заседании, перед независимым судом.

Как пишет Л.В. Головкин, «прокуратура должна выступать в виде «фильтра», отделяющего полицию от суда. Именно прокурор, получая от полиции доказательства, дает деянию юридическую оценку и решает вопрос о возбуждении перед судом уголовного преследования или прекращения дела. Не вдаваясь в детали, прокурорская деятельность отличается от полицейской тем, что квинтэссенцией первой является «юридизация уголовного преследования» (квалификация преступного деяния, принятия решения о дальнейшем движении уголовного дела и т.д.), тогда как вторая сводится к сбору сугубо доказательственной информации» [15].

За деформализацию доказывания выступает большая часть опрошенных практических работников (65,6% следователей, 71,2% сотрудников оперативных аппаратов, 62,1% прокуроров). При этом в качестве методов деформализации были выбраны следующие предложения: «допустить получение доказательств любыми способами, не запрещенными законом, гарантирующим права личности» (20,5 % следователей, 31,3% сотрудников оперативных аппаратов); «любое сведение, позволяющее установить обстоятельства дела, должно допускаться судом в качестве доказательства, если иное специально не оговорено законом» (15,9 % следователей, 29,9% сотрудников оперативных аппаратов); «признать результаты ОРД доказательствами (легализацию посредством уголовно-процессуальных действий упразднить)» – 15,4% следователей, 63,5% сотрудников оперативных аппаратов [16].

Специально для тех, кто, возражая против реформы предварительного производства по уголовному делу по предлагаемому мной проекту, ссылается

на угрозу репрессий, приведу «авторитетное» мнение «железного наркома» Н.И. Ежова: «Дело в том, что основу основ нашей работы должна представлять собой агентурная работа... Исходя из этого, казалось бы, что организационные вопросы, вопросы обслуживания агентуры, руководство агентурой должны были стоять в центре нашего внимания. Во всяком случае, орган розыска должен бы быть занят агентурой, по крайней мере, на 80-90%, если не больше. А так ли у нас, товарищи, на деле? На деле... на 80-90% мы заняты не агентурной работой, а следствием... Не всегда так бывает, чтобы чекист, встретившись с агентом, получил у него серьезные сведения, взял из них основное, дал им соответствующее направление, влез куда полагается. Вообще, у нас нередко говорят, что агентура – это темное дело: «Ну, что я там буду делать с агентом, у следователя дело вернее: расколос, взял показания и кончено. Вот, товарищи, какое соотношение получилось у нас между розыскной работой и следственной» [17]. Доклад был сделан в 1935 году, современный ему контекст, полагаю, разъяснять не надо. Розыск, агентурная работа, все то, что охватывается понятием ОРД, были и остаются самым надежным и эффективным средством выявления и раскрытия преступлений. Причина репрессий не в розыске, как таковом, а в организации власти и состоянии общества. Следственная форма же дает лишь бумажные гарантии соблюдения прав человека. Пришло время ее менять. Хотя такое изменение, конечно, должно сопровождаться системными изменениями в устройстве государства и общества.

Карательная сущность государства, воплощенная в обвинительной власти (своего рода «копье нации»), призвано поражать тех, чье поведение, нарушает установленные законодательной властью уголовно-правовые запреты. Счастлив народ вполне владеющий ею или контролирующей ее. Наша правоохранительная система не подотчетна народу, отсюда злоупотребления, коррумпированность, пытки и пр. В системе сдержек и противовесов состязательного судопроизводства есть три субъекта, равные друг другу и отправляющих различные функции: сторона обвинения

(обвинительная власть правительства), суд (судебная власть) и защита. Но эта конструкция действенна при наличии развитого и независимого гражданского общества (адвокатуры). Реформу предварительного расследования мыслима лишь в контексте демократизации верховной власти, установления подлинного народовластия, без этого не будет ни сильной обвинительной власти, ни независимого суда, ни правопорядка. Возможно ли подобное в обозримом будущем? Некоторые полагают, что да [18].

Сейчас решается судьба реформы предварительного расследования. В связи с созданием Следственного комитета многие решили, что направление ее предопределено. Но хотелось бы напомнить слова президента РФ Д. Медведева: «Я сейчас не определяю окончательно конфигурацию, но в принципе я допускаю, что в какой-то момент Следственный комитет может впитать всю подследственность, имеющуюся на сегодняшний день у других следственных подразделений. Я такой сценарий допускаю, но допускаю и иной: я допускаю, что мы можем сохранить несколько следственных ведомств, как, собственно, это существует во всем мире». Надеюсь, что окончательный выбор будет сделан все же не под влиянием конъюнктурных соображений, прикрывающихся безграмотными «теоретическими построениями», а с учетом того, что «существует во всем мире» [19].

-
1. См.: Муравьев Н.В. Прокурорский надзор в его устройстве и деятельности. Пособие для прокурорской службы: в 2-х томах. Т. 1. М., 1899. С. 4-5, 26.
 2. Это так называемая «федеральная служба криминальной полиции», о которой говорится в докладе ИНСОП.
См.: Доклад ИНСОП «Россия 21 века: образ желаемого завтра» // Новая газета. 2010. 05 февраля. № 12.
 3. Указ Президента Российской Федерации «Вопросы Следственного комитета Российской Федерации» 27 сентября 2010 г. № 1182 // РГ. 2010. 28 сентября. № 218 (5297).
 4. См.: Кухта А.А. Доказывание истины в уголовном процессе // Дис... д-ра юрид. наук. Н. Новгород, 2010. С. 637-657.
 5. См.: Головкин Л.В. Реформа полиции в контексте модернизации предварительного производства в российском уголовном процессе // <http://iuaj.net/node/484>
 6. См., напр.: Интервью А. Буксмана Российской газете // РГ. 2010. 28 января. № 17 (5096). С. 9; Интервью С. Степашина Российской газете // РГ. 2010. 21 сентября. № 212. С. 4; Интервью П. Крашенинникова Российской газете // РГ. 2010. 21 сентября. № 212. С. 2.

7. См., напр.: Интервью А. Бастрыкина Российской газете // РГ. 2010. 7 сентября. № 200. С. 6.
8. См. об этом: Александров А.С. Нужно ли создавать ФСР? // Законность. 2002. № 11. С. 37-40.
Электронную версию этой статьи можно найти на сайте <http://iuaj.net>
9. Интервью А. Аничина Российской газете // РГ. 2010. 3 февраля. № 21 (5100).
10. Головки Л.В. Указ. Соч. // <http://iuaj.net/node/484>
11. См.: Александров А.С. Нужно ли создавать ФСР? - С. 37-40.
12. Интервью А. Аничина Российской газете // РГ. 2010. 3 февраля. № 21 (5100).
13. См. об этом подробнее: Александров А.С. Каким не быть предварительному следствию // Государство и право. 2001. № 9. С. 54–62.
14. Люблинский П.И. Проект судопроизводственной реформы в Германии в сопоставлении с уголовно-процессуальным кодексом РСФСР 1922 г. // Советское право. 1923. № 1. С. 65, 66.
15. Головки Л.В. Указ. Соч. // <http://iuaj.net/node/484>
16. См.: Кухта А.А. Указ. соч. С. 640-660.
17. Доклад Народного Комиссара Внутренних Дел СССР тов. Н.И. Ежова на совещании народных комиссаров внутренних дел республик, начальников краевых и областных управлений НКВД и руководящих работников центрального аппарата НКВД СССР // «Сталинский питомец» – Николай Ежов / Петров Н., Янсен. М.: РОССПЭН, 2009. С. 263.
18. См.: Доклад ИНСОП «Россия 21 века: образ желаемого завтра» // Новая газета. 2010. 05 февраля. № 12.
19. «Русское ФБР» поставили под вопрос // <http://news.rambler.ru/7683405/>