

К ВОПРОСУ О КОНЦЕПЦИИ РЕФОРМИРОВАНИЯ ПРЕДВАРИТЕЛЬНОГО РАССЛЕДОВАНИЯ

В статье рассматриваются вопросы дальнейшего реформирования предварительного расследования – о функциях, осуществляемых органами дознания и следствия и, соответственно об общности и различии их процессуальной деятельности; об отделении дознания от предварительного следствия; о введении двух форм дознания; о создании единого следственного комитета или о возвращении института судебного следователя; о дальнейшей дифференциации предварительного расследования. При этом, на взгляд автора, первоочередной задачей является определение функциональной направленности деятельности следователя.

Ключевые слова: реформа предварительного расследования, функции следователя, дознание, предварительное следствие.

Реформирование уголовного судопроизводства началось задолго до принятия УПК РФ – Концепция судебной реформы в Российской Федерации, провозгласившая основные направления реформы уголовного процесса, в том числе связанные и с предварительным расследованием, вдохновила законодателя на кардинальные изменения уголовно-процессуального закона. Однако, как и в 1864 г., современная судебная реформа проходит непростой, тернистый путь.

На фоне существенного обновления деятельности суда в российском уголовном процессе предварительное расследование осталось без значительных, концептуальных изменений, не считая отдельных процедурных моментов. Уже после принятия УПК РФ из всех серьезных изменений, которым подверглась эта стадия, можно отметить лишь выведение следственного аппарата из подведомственности прокуратуры, перераспределение полномочий между руководителем следственного органа и прокурора, создание Следственного комитета Российской Федерации. В незначительной степени была подкорректирована процедура осуществления дознания, введена сокращенная форма дознания. Но структура, организация предварительного расследования, система органов, осуществляющих эту деятельность, в целом остались прежней, и вряд ли такое положение соответствует современным требованиям раскрытия и расследования преступлений, качества направляемых в суд уголовных дел, что вызвало среди ученых и практиков активное обсуждение перспектив по начавшейся реорганизации досудебного производства.

Причем споры идут сразу по нескольким направлениям: о возможности ликвидации стадии возбуждения уголовного дела; о функциях, осуществляемых органами дознания и следствия, и соответственно об общности и различии их процессуальной деятельности; об отделении дознания от предварительного следствия; о введении

* © Рябинина Т.К., 2014

Рябинина Татьяна Кимовна (tatyana.kimovna-r@yandex.ru), кафедра уголовного процесса и криминалистики, Юго-Западный государственный университет, 305040, Российская Федерация, г. Курск, ул. 50 лет Октября, 94.

двух форм дознания; о создании единого следственного комитета или о возвращении института судебного следователя; о механизме взаимодействия органов следствия и оперативно-розыскной деятельности; о функциях прокурора в уголовном судопроизводстве; о более рациональном распределении полномочий между прокурором и руководителем следственного органа; о дальнейшей дифференциации предварительного расследования; о возможности выделения категории уголовного проступка с упрощенным порядком расследования.

Вместе с тем затянувшаяся дискуссия по поводу совершенствования предварительного расследования вызывает уже не столько интерес, сколько серьезную тревогу, поскольку многочисленные предложения по реформированию этой стадии процесса никак не складываются в стройную систему ввиду того, что они порой слишком разноплановы и затрагивают сразу несколько «болевых точек» предварительного расследования.

Но почему начавшееся реформирование предварительного расследования «пробуксовывает»? На наш взгляд, провозглашенная в Концепции судебной реформы идея создания такой следственной структуры, которая должна соответствовать принципу состязательности и в которой именно следователь должен стать центральной и независимой от административных начальников фигурой, носила дуалистический характер. Разработчики Концепции предложили два пути формирования состязательного расследования: либо через создание Следственного комитета как службы обвинительной власти, либо посредством учреждения института следственных судей в судебном ведомстве [1, с. 63–67]. И вот уже более 20 лет российские процессуалисты – и практики, и ученые – спорят, к какой ветви власти принадлежит следственная деятельность, к какому ведомству ее следует отнести. Сколько предложено авторских концепций дальнейшего развития досудебного производства, а вот действительно государственной концепции так и не выработано.

Камнем преткновения в этом наболевшем вопросе, видимо, является нежелание или неспособность законодателя отойти от прошлой, советской, идеологии, не дающей в полной мере внедрить в систему российской уголовной юстиции демократические институты, прижившиеся практически во всем цивилизованном мире – концепцию разделения властей, наделение следователя подлинной самостоятельностью и независимостью, четкое разделение функций уголовного преследования, процессуального руководства, прокурорского надзора и объективного исследования материалов уголовного дела до направления их в суд для окончательного разрешения.

В результате до настоящего времени нет однозначных ответов на следующие вопросы: во-первых, какую функцию выполняет следователь – уголовного преследования или всестороннего, полного и объективного исследования обстоятельств совершенного преступления; во-вторых, какую функцию следует оставить за прокурором – уголовного преследования или надзора за законностью осуществления предварительного расследования; в третьих, какое место занимает дознание в системе досудебного производства; и только, в-четвертых, какой орган должен осуществлять предварительное следствие – специально организованный следственный орган, объединяющий все нынешние органы предварительного следствия в каком-либо одном правоохранительном ведомстве (уже действующем, например, Следственном комитете или специально созданной для этого структуре, например, Федеральной службе расследования), или орган судебной власти.

Таким образом, по существу, главным и единственным вопросом, предопределяющим будущее развитие предварительного расследования, является вопрос о функциональной деятельности следователя. Только ответив на него, можно сконструировать систему досудебного производства, отвечающую современным демократическим вея-

ниям. Все остальные вопросы вторичны, производны от основного. Однако за два десятилетия ни законодатель, ни правоприменители, ни «ученые мужи» к единому мнению в этом вопросе так и не пришли. Более того, к традиционно обсуждаемым вопросам совершенствования предварительного расследования, перечисленным в начале статьи, добавились новые, оживившие давнюю дискуссию, обусловленные в том числе разработкой, если можно так сказать, альтернативной «Концепции комплексной организационно-управленческой реформы правоохранительных органов РФ», подготовленной Институтом проблем правоприменения при Европейском университете в Санкт-Петербурге для Комитета гражданских инициатив совместно с фондом «ИНДЕМ»; она предлагает радикальную реформу предварительного расследования путем ликвидации Следственного комитета России и создания полицейского дознания в виде федеральной криминальной полиции [2, с. 20–24].

Нешуточные баталии на фоне корректных научных дискуссий развернулись между высокопоставленными чиновниками Следственного комитета России и представителями органов прокуратуры, в большей степени воинствующие отстаивающие свои ведомственные интересы, расхваливающие свои достижения и крайне негативно оценивающие деятельность соперника [3, с. 6–10; 4, с. 57–60], а хотелось бы увидеть теоретическое обоснование перспектив дальнейшего эффективного взаимодействия и координирования деятельности этих органов в новых сложившихся условиях в целях достижения пока еще общих задач в сфере расследования уголовных дел.

Жаркие споры ведутся вокруг статей Л.В. Головко, в которых он на основе анализа базовых мировых моделей предварительного расследования (французской, германской, американской) дает свое видение перспектив развития национальной системы предварительного расследования, не мыслимого без влияния иностранных правовых систем [5, с. 191; 6, с. 9–16]. Опять же представители Следственного комитета РФ, не приемля «некие западные архетипы» [7, с. 8], критикуя Л.В. Головко за то, что он свои архетипы досудебного производства пытается сконструировать в отрыве от судебного производства [8, с. 53–54], концентрируют свое внимание на укрепление процессуального статуса следователя через приздание ему действительной самостоятельности по аналогии с судейской независимостью, но в структуре Следственного комитета, признав, что следователь – это носитель следственной власти как самостоятельной по своей правовой природе разновидности государственной власти [9, с. 19].

Как известно, УПК РФ отнес следователя к стороне обвинения, наделив его соответственно полномочиями, связанными с уголовным преследованием лиц, подозреваемых и обвиняемых в совершении преступления, при этом, ясно дав понять, что теперь на следователе не лежит обязанность всесторонне, полно и объективно устанавливать обстоятельства, имеющие значение для дела, то есть деятельность его носит односторонний, обвинительный характер. Однако, как верно замечает Ю.А. Цветков, «...реальная правовая конструкция личности следователя как участника уголовного судопроизводства гораздо сложнее, нежели ее законодательная монофункциональная модель», поскольку в полномочиях следователя нашли отражение и функция защиты (защита личности от незаконного и необоснованного обвинения, осуждения, ограничения ее прав и свобод; сбор не только обвинительных, но и оправдательных доказательств), и функция разрешения дела (придание собранной информации правового качества доказательств, правовая квалификация деяния обвиняемого) [9, с. 17].

Кроме того, законодатель, возложив на следователя выполнение обвинительной функции, отстранил, насколько возможно, прокурора, возглавляющего сторону обвинения и долгое время считавшегося «хозяином» досудебного производства, от следователя. Некоторые авторы видят в таком реформировании первые положительные шаги законодателя по обоснблению предварительного следствия от прокурорского

надзора [10, с. 9–11], то есть приданию следователю большей независимости. Однако, на наш взгляд, такое регулирование правового статуса следователя представляется противоречивым. Если следователь выполняет функцию уголовного преследования, то он должен ее осуществлять совместно с прокурором и сокращение полномочий прокурора по отношению к нему выглядит непродуманным шагом. Следователь-обвинитель не может быть независим ни от прокурора, ни от руководителя следственного органа. Более того, в таком случае законодателю следовало бы более четко сформулировать полномочия каждого из них, скоординировав их деятельность, имеющую единую направленность, на выполнение задач, которые ставят перед ними государство и общество. При таком подходе к характеру деятельности следователя вполне разумным и рациональным видится введение единого Следственного комитета, который, независимо от того, при Правительстве РФ или Президенте РФ он будет состоять, но представлять тогда он должен исполнительную власть.

Поэтому, принимая робкие попытки законодателя поставить следователя на более высокий, независимый, пьедестал, лишив его прокурорской опеки, нельзя принять совершенно не согласующуюся ни с принципом разделения властей, ни с принципом состязательности предложенную регламентацию правового положения следователя в уголовном процессе как субъекта обвинения. Независимый статус следователь может получить, если предварительное следствие будет освобождено от выполнения функции уголовного преследования. Основным его предназначением должно стать расследование – исследование обстоятельств совершенного преступления, проведенное всесторонне, полно и объективно. А обеспечить такое независимое и объективное исследование может только суд. Не вызывает никаких сомнений, что «предварительное и судебное следствие концептуально имеют общую природу, являясь частями единой функции разрешения дела» [10, с. 10–11], поэтому предварительное следствие осуществляться может только представителями судебной власти, и сторонников такой позиции становится все больше [11, с. 3; 12, с. 34–36 и др.]. Соответственно, функция уголовного преследования должна быть возложена на органы дознания.

Впервые термин «дознание» был употреблен в Судебных уставах уголовного судопроизводства 1864 г. и определялся как «первоначальные изыскания, производимые полицией для обнаружения справедливости или несправедливости дошедших до них слухов и сведений о преступлении...». Известный дореволюционный правовед И.Я. Фойницкий объяснял роль полиции в этой деятельности «особенностями дознания, требующего быстроты и энергии, т. е. таких качеств, которые присущи преимущественно органам административным», и далее: «Дознание производится негласно, не прибегает по общему правилу ни к каким принудительным мерам, и исследует не столько виновность лиц, сколько действительность события преступления. Предварительное следствие, напротив, почти всегда направляется против определенной личности, которая ставится в положение обвиняемого... Поэтому дознание может быть вверено полицейским органам, а предварительное следствие носит на себе характер судебной деятельности и вверяется органам судебным» [13, с. 373, 379, 387].

Современные зарубежные модели досудебного производства также в своей основе имеют, как правило, деление предварительного расследования на полицейское дознание, руководимое прокуратурой (поэтому часто называемое прокурорским) и находящееся под контролем суда, и предварительное следствие, осуществляемое представителями судебной власти – судебными следователями или следственными судьями.

Очевидно, что нельзя всю процессуальную деятельность, связанную с предварительным расследованием, осуществляемым в двух формах – дознание и предварительное следствие, рассматривать как деятельность, имеющую одну направленность – обвинительную. Действительно, если проанализировать сущность дознания как дея-

тельности по раскрытию преступления, установлению лиц, совершивших преступление, обнаружению важной информации, впоследствии могущей стать доказательствами виновности этих лиц, то эта деятельность носит характер изобличающий, уличающий, обвинительный, заниматься которой должны органы исполнительной власти, наделенные полномочиями по осуществлению оперативно-розыскной деятельности в соответствующих сферах своей основной профессиональной деятельности (как это и предусмотрено в настоящее время действующим законодательством), оснащенные специальной техникой, обученные специальным навыкам по пресечению и раскрытию преступлений, в порядке, упрощенном настолько, насколько это позволяет, с одной стороны, не нарушать права лиц, вовлеченных в эту сферу на первоначальном этапе производства по уголовному делу, а с другой – обеспечить раскрытие преступления в кратчайшие сроки.

Следует заметить при этом, что, несмотря на различное порой отношение процессуалистов к проблемам предварительного следствия, тем не менее идея о создании единого следственного комитета (а он может существовать, как это и предусмотрено Концепцией судебной реформы, не только в системе исполнительной власти, но и судебной) больше объединяет их, чем разъединяет. А вот институт дознания, хотя и остается в центре внимания процессуалистов, однако так и не обрел концептуальную основу своего развития, поэтому так велик разброс мнений по его правовому регулированию.

Что выбрать из множества вариантов? Может, достаточно подкорректировать действующий порядок регулирования дознания по образцу УПК РСФСР 1960 г. [14, с. 25–27], или выбрать вариант, действовавший в преформенной России 19 века [15, с. 67]; или модель стран ангlosаксонской правовой системы [16, с. 13–14], или континентальной [10, с. 9–11], или вновь придумать свой собственный путь [17, с. 9–10]? А может, совсем отказаться от дознания и сделать предварительное следствие единственной формой расследования уголовных дел, как предлагали разработчики Концепции судебной реформы, а также отдельные авторы [1, с. 83–84; 18, с. 52]? Некоторые процессуалисты уже видят в последних изменениях УПК перспективу на упразднение дознания как самостоятельной формы предварительного расследования, поскольку эти нововведения все больше устраняют различия между дознанием и предварительным следствием [19, с. 17–20; 20, с. 26–27].

Итак, реформирование предварительного расследования, направленное на действительное, а не мнимое наделение следователя самостоятельностью и независимостью, должно быть связано с отделением дознания от предварительного следствия; возложением на дознание функции уголовного преследования под контролем суда и надзора прокурора, а на следствие – функции предварительного разрешения дела с передачей следствия под юрисдикцию судебных органов, лишением его прокурорской опеки и расширением состязательных начал.

Библиографический список

1. Концепция судебной реформы в Российской Федерации / под ред. С.А. Пашина. М.: Республика, 1992. 111 с.
2. Поздняков М.Л. Каким не стать Следственному комитету России к 2017 г. // Уголовное судопроизводство. 2014. № 1. С. 20–24.
3. Боруленков Е.П. О некоторых вопросах реформирования органов уголовного преследования // Российский следователь. 2013. № 10. С. 6–11.
4. Багмет А.М. Об устранении двоевластия в уголовном преследовании// Российская юстиция. 2013. № 12. С. 57–60.

5. Головко Л.В. Развитие российского предварительного следствия и сравнительно-правовые архетипы досудебного производства // Расследование преступлений: проблемы и пути их решения: сборник научно-практических трудов / под ред. А.И. Бастрыкина. Вып. 3. М.: Академия СК России, 2014. С. 190–196.
6. Головко Л.В. Архетипы досудебного производства, возможные перспективы развития отечественного предварительного следствия // Уголовное судопроизводство. 2014. № 2. С. 9–16.
7. Багмет А.М. Следователь – судья на досудебной стадии // Российский следователь. 2014. № 14. С. 8–9.
8. Цветков Ю.А. Процессуальная самостоятельность следователя в современной парадигме досудебного производства // Российский следователь. 2014. № 14. С. 52–56.
9. Цветков Ю.А. Кризис социально-правовой идентичности следователя и прокурора // Уголовное судопроизводство. 2014. № 1. С. 14–20.
10. Гуськова А.П., Емельянов В.А., Славгородских А.А. Проблемные вопросы реформирования досудебного производства России // Российский судья. 2008. № 4. С. 9–11.
11. Гуляев А.П. Концепция реформирования предварительного расследования преступления // Российский следователь. 2012. № 11. С. 2–4.
12. Шейфер С.А. Российский следователь – исследователь или преследователь? // Российская юстиция. 2010. № 11. С. 34–36.
13. Фойницкий И.Я. Курс уголовного судопроизводства. – Санкт-Петербург. Издательство «Альфа», 1996. Т. 2. 606 с.
14. Мичурина О.В. О перспективах совершенствования института дознания // Адвокатская практика. 2008. № 2. С. 25–27.
15. Махов В. Реформа досудебного производства в уголовном процессе России необходима // Уголовное право. 2004. № 4. С. 65–67.
16. Корниенко В.Т. Предварительное следствие и состязательный судебный процесс в Российской Федерации. Конфликт интересов // Российский судья. 2008. № 4. С. 13–14.
17. Королев Г. Реорганизация досудебного производства: проблемы и перспективы // Законность. 2008. № 1. С. 9–10.
18. Колоколов Н.А. Укрепление власти следственной // Уголовный процесс. 2007. № 7. С. 50–53.
19. Малышева О.А. К вопросу о совершенствовании правового регулирования досудебного производства по уголовным делам // Российский судья. 2008. № 4. С. 17–20.
20. Апостолова Н.Н. Реформа досудебного производства в России // Российская юстиция. 2013. № 11. С. 24–27.

References

1. The concept of judicial reform in the Russian Federation. S.A. Pashin [ed.]. M., Respublika, 1992, 111 p. [in Russian]
2. Pozdnyakov M.L. Which not to become the Investigative Committee of Russia to 2017. *Ugolovnoe sudoproizvodstvo* [Criminal proceedings], 2014, no. 1, pp. 20–24 [in Russian]
3. Borulenkov E.P. On some issues of reforming of prosecuting authorities. *Rossiiskii sledovatel'* [Russian investigator], 2013, no. 10, pp. 6–11 [in Russian]
4. Bagmet A.M. On the elimination of dual power in the criminal prosecution. *Rossiiskaia iustitsiia* [Russian justice], 2013, no. 12, pp. 57–60 [in Russian]
5. Golovko L.V. The development of Russian preliminary investigation and comparative legal archetypes of pre-trial procedure. *Rassledovanie prestuplenii: problemy i puti ikh reshenii: sbornik nauchno-prakticheskikh trudov* [Investigation of crimes: problems and solutions: collection of research and practice works]. A.I. Bastrykin (ed.). Issue 3. M., Akademiiia SK Rossii, 2014, pp. 190–196 [in Russian]
6. Golovko L.V. Archetypes of pre-trial proceedings, possible prospects of development of domestic preliminary investigation. *Ugolovnoe sudoproizvodstvo* [Criminal proceedings], 2014, no. 2, pp. 9–16 [in Russian]
7. Bagmet A.M. Investigator - the judge at the pretrial stage. *Rossiiskii sledovatel'* [Russian investigator], 2014, no. 14, pp. 8–9 [in Russian]

8. Tsvetkov Yu.A. Procedural independence of an investigator in the modern paradigm of pre-trial procedure. *Rossiiskii sledovatel'* [Russian investigator], 2014, no. 14, pp. 52-56 [in Russian]
9. Tsvetkov Yu.A. Crisis of social and legal identity of an investigator and prosecutor. *Ugolovnoe sudoproizvodstvo* [Criminal proceedings], 2014, no. 1, p. 14-20 [in Russian]
10. Gus'kova A.P., Emelyanov V.A., Slavgorodskikh A.A. Problematic issues of reforming of pre-trial procedure of Russia. *Rossiiskii sud'ia* [Russian judge], 2008, no. 4, pp. 9-11 [in Russian]
11. Gulyaev A.P. Concept of reforming of preliminary investigation of crime. *Rossiiskii sledovatel'* [Russian investigator], 2012, no. 11, pp. 2-4 [in Russian]
12. Sheifer S.A. Russian investigator - researcher or a chaser? *Rossiiskaia iustitsia* [Russian justice], 2010, no. 11, pp. 34-36 [in Russian]
13. Foinitskii I.Ya. Course of criminal proceedings. Saint-Petersburg, Izdatel'stvo «Alpha», 1996, Vol. 2, 606 p. [in Russian]
14. Michurina O.V. About the prospects of improvement of an institute of inquiry. *Advokatskaia praktika* [Law practice], 2008, no. 2, pp. 25-27 [in Russian]
15. Makhov V. The reform of pre-trial proceedings in the criminal procedure of Russia is required. *Ugolovnoe pravo* [Criminal law], 2004, no. 4, pp. 65-67 [in Russian]
16. Kornienko V.T. Preliminary investigation and adversarial court process in the Russian Federation. Conflict of interests. *Rossiiskii sud'ia* [Russian judge], 2008, no. 4, p. 13-14 [in Russian]
17. Korolev G. Reorganization of pre-trial proceedings: problems and prospects. *Zakonnost'* [Legality], 2008, no. 1, pp. 9-10 [in Russian]
18. Kolokolov N.A. Strengthening of investigative power. *Ugolovnyi protsess* [Criminal process], 2007, no. 7, pp. 50-53 [in Russian]
19. Malysheva O.A. To the question of improvement of legal regulation of pre-trial proceedings in criminal matters. *Rossiiskii sud'ia* [Russian judge], 2008, no. 4, p. 17-20 [in Russian]
20. Apostolova N.N. Reform of pre-trial proceedings in Russia. *Rossiiskaia iustitsia* [Russian justice], 2013, no. 11, p. 24-27 [in Russian]

T.K. Ryabinina*

ON THE CONCEPT OF PRELIMINARY INVESTIGATION REFORM

The article considers the issues of further reform of preliminary investigation on the functions carried out by the bodies of inquiry and investigation, and consequently about the commonalities and differences of their procedural activities; about the separation of inquiry from preliminary investigation; about the introduction of two forms of inquiry; about the creation of a single investigative committee or coming back of an Institute of court investigator; about the further differentiation of preliminary investigation. At that, according to the author's point of view, the primary task is to determine the functional activities of an investigator.

Key words: reform of preliminary investigation, function of an investigator, inquiry, preliminary investigation.

* Ryabinina Tatiana Kimovna (tatyankimovna-r@yandex.ru), Department of Criminal Procedure and Criminalistics, Southwest State University, Kursk, 305040, Russian Federation.