

КОНЦЕПЦИЯ СУДЕБНОЙ РЕФОРМЫ В РСФСР И СОВРЕМЕННЫЕ ПРОБЛЕМЫ ОРГАНИЗАЦИИ ПРЕДВАРИТЕЛЬНОГО СЛЕДСТВИЯ

Рассмотрены проблемные аспекты становления административно-процессуальной формы в Российской Федерации, исследованы основные направления развития судебной системы России, устанавливается необходимость создания административных судов и формирования административно-процессуального права как самостоятельной отрасли права.

К л ю ч е в ы е с л о в а: судебная система, административное судопроизводство, административный процесс.

THE JUDICIARY REFORM CONCEPT IN RUSSIAN FEDERATION AND MODERN PROBLEMS OF ORGANIZATION OF THE PRELIMINARY INVESTIGATION

The article deals with the problematic aspects of the establishment of the administrative procedural form in the Russian Federation, the main directions of the development of the judicial system of Russia, article established the need for the creation of administrative courts and the formation of the administrative procedural law as an independent branch of law.

К e y w o r d s: the judicial system, administrative justice, the administrative process.

Поступила в редакцию 3 августа 2016 г.

Переход Российской Федерации к новым политическим и социально-экономическим отношениям, признание приоритета прав и свобод личности, ратификация международно-правовых документов в этой области обусловили существенное изменение концептуальных подходов к предварительному расследованию уголовных дел. Поэтому на протяжении всего постсоветского периода развития нашего общества и государства на общем фоне непрерывных и нередко достаточно хаотичных изменений уголовно-процессуального законодательства предпринимаются постоянные попытки реформирования системы органов предварительного следствия.

Впервые на принципиальном уровне в условиях новой российской государственности этот вопрос был поставлен в принятой 24 октября 1991 г. Концепции судебной реформы в РСФСР¹, где организации следственного аппарата посвящен самостоятельный подраздел № 7, отнесенный к основным идеям и мероприятиям данной программы. Однако, несмотря на то что с момента принятия Концепции прошло уже 25 лет, процесс реформирования органов предварительного следствия так и не завершен; между учеными, практиками, общественными и политическими деятелями вновь ведется полемика, каким же все-таки быть российскому следователю.

¹ О Концепции судебной реформы в РСФСР : постановление Верховного Совета РСФСР от 24 октября 1991 г. № 1801-1. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

© Россинский С. Б., 2016

Очередного пика обсуждения по данной проблеме достигли в конце 2014 г. – начале 2015 г., когда Президент РФ предложил Верховному Суду РФ изучить и проработать вопрос о возможности введения в систему уголовной юрисдикции так называемых следственных судей по некоторому образцу и подобию того, как это было в Российской империи и как это существует в ряде западных государств, в частности во Франции (*le juge d'instruction*). Очевидно, что инициаторы данного президентского поручения посчитали предыдущий шаг по реформированию системы предварительного следствия, сделанный в 2007 г. и обусловивший появление Следственного комитета РФ, полумерой либо просто ошибкой.

В связи с этим на страницах юридической печати, в средствах массовой информации, на различных интернет-порталах, в социальных сетях, а также в рамках целого ряда «круглых столов» и тому подобных мероприятий разгорелись жаркие дискуссии о целесообразности таких нововведений. Мнения по данному поводу разделились на диаметрально противоположные. Западно ориентированные юристы высказывают идеи о безусловной необходимости введения института следственных судей по европейскому образцу для организации досудебного депонирования доказательств² или судебного контроля за деятельностью органов, осуществляющих уголовное преследование³. Наиболее радикально настроенные ученые даже высказывают суждения о перестроении национальной системы досудебного производства по американскому образцу, предполагающему превращение следователя в так называемого *investigator(a)* – фактически полицейского детектива, лишённого каких-либо юрисдикционных полномочий⁴.

Другие специалисты заняли диаметрально противоположную и, кстати, гораздо более справедливую позицию, предполагающую разумный консерватизм и делающую упор на свой собственный, сугубо национальный путь развития досудебного производства РФ⁵, который (если, конечно, смотреть на него объективно, а не через призму преклонения перед Западом) не так уж и плох.

На сегодняшний день обсуждение указанных проблем постепенно сошло на нет; в средствах массовой информации стали активно муссироваться более «модные» темы, обусловленные последними инициативами Президента РФ, в частности о расширении компетенции суда присяжных и т.д.

Однако вопрос о том, что же все-таки делать с национальной системой предварительного следствия, по-прежнему открыт; замысел этого подраздела Концепции судебной реформы в РСФСР до конца так и не реализован. В частности, не

² См.: Смирнов А.В. Российский уголовный процесс : необходима новая модель // Официальный сайт РАПСИ. URL: http://rapsinews.ru/judicial_analyst/20150122/273010035.html

³ См.: Морщакова Т. Г. Главный по арестам // Рос. газета. 2015. 11 марта ; Ковтун Н. Н. Каким быть аппарату власти следственной? // Аппарат власти следственной / под ред. Н. А. Колоколова. М., 2016. С. 162–164.

⁴ См.: Доктринальная модель уголовно-процессуального доказательственного права Российской Федерации / А. С. Александров [и др.] // Сайт Международной ассоциации содействия правосудию (МАСП). URL: <http://www.iaaj.net/node/1766>

⁵ См.: Головкин Л. В. Институт следственных судей : американизация путем манипуляции // Официальный сайт РАПСИ. URL: http://rapsinews.ru/legislation_publication/20150320/273362096.html ; Курс уголовного процесса / под ред. Л. В. Головкин. М., 2016. С. 328–329 ; Боруленков Ю. П. Призывы к ликвидации предварительного следствия не основаны на современных российских реалиях // Сайт Международной ассоциации содействия правосудию (МАСП). URL: <http://www.iaaj.net/node/1922> ; Быков В. М., Манова Н. С. Каким быть аппарату власти следственной? // Аппарат власти следственной / под ред. Н. А. Колоколова. М., 2016. С. 53–58.

был создан единый следственный аппарат, административно отделенный от органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность. Следователь остается государственным чиновником, процессуально подчиненным руководителям следственных органов разного уровня, имеющих возможность контролировать буквально каждый его шаг, каждое принимаемое им юрисдикционное решение, применять к нему меры дисциплинарной ответственности. Следственные подразделения до сих пор построены по военному образцу, предполагающему уставные отношения, жесткую субординацию и т.д.

Более того, анализ всех законодательных и иных изменений, связанных с организацией следственной власти РФ, с процессуальным статусом следователя в уголовном судопроизводстве, с надзорными и контрольными механизмами за его деятельностью, неизбежно наталкивает на мысль, что проводимые в последнее время преобразования не имели ничего общего с Концепцией судебной реформы в РСФСР и в конечном счете привели систему предварительного следствия к еще более плачевному состоянию, чем это было до 1991 г. Кстати, в этом нет ничего удивительного, поскольку каждый новый шаг, сделанный в данном направлении, не носит системного, долгосрочного характера, а скорее направлен на сиюминутное решение очередной проблемы, т.е. на экстренное «затыкание дыр». Видимо, подобный импульсивный подход весьма удобен, поскольку позволяет «малой кровью» (путем внесения законодательных или организационно-штатных изменений) быстро добиться определенного результата. В связи с этим невольно возникает аллегорическое сравнение с кефирной или гречневой диетой, позволяющей за пару недель сбросить несколько лишних килограммов. Однако впоследствии, после завершения режима диетического питания, человек моментально набирает свой прежний вес и даже больше. Думается, что нечто подобное происходит и в реформе системы предварительного следствия, поскольку любые экстренные шаги, любые революционные меры не носят долгосрочного характера и всегда опасны скорым наступлением своеобразной реакции.

Поэтому решение данной проблемы в духе Концепции судебной реформы в РСФСР должно носить не сугубо организационно-правовой, а комплексный характер. Очевидно, что любые организационно-штатные изменения и, тем более, новые шаги законодателя по внесению очередной порции поправок в Уголовно-процессуальный кодекс явно преждевременны и не станут панацеей от тех болезней, которыми в настоящее время страдает система предварительного следствия. Развить бурную деятельность, бездумно перераспределить процессуальные полномочия, еще более усложнить и без того порой слишком заформализованные механизмы досудебного производства – это, конечно, самый легкий и быстрый способ «решения» зреющих годами проблем. К сожалению, ни к чему принципиально новому это не приведет. Достаточно вспомнить реформу следственных аппаратов системы МВД России 1998 г., когда они были несколько обособлены от структуры органов внутренних дел и стали называться «при ОВД». А настоящей проверкой на прочность явились проведенная в 2007 г. реформа прокурорского следствия и кардинальное перераспределение следственно-прокурорских полномочий в досудебном производстве, которые, тем не менее, не позволили достичь ожидаемых результатов. В противном случае не было бы оснований для разговоров о дальнейшей модификации предварительного следствия.

Очевидно, что такую реформу надо начинать не с создания новых органов, не с изменений процессуального законодательства, а с пересмотра государственной идеологии в отношении профессии следователя, с повышения уровня его профессионализма, правосознания и ответственности перед государством, обществом и отдельно взятой личностью за исполнение своих обязанностей. Представляется, что именно такой замысел как раз и был заложен в Концепцию судебной реформы в РСФСР. Кстати, советское процессуальное законодательство являлось гораздо менее демократичным и западно ориентированным, тогда как качество работы органов предварительного следствия было куда более высоким, чем в настоящее время.

Необходимо отдавать себе отчет в том, что если нынешних следователей называть судебными следователями, следственными судьями или как-то еще и назначить на новые должности (других-то пока взять неоткуда), то по своей сути они останутся теми же следователями; поменяется только надпись в удостоверении. В связи с этим невольно вспоминается кинокомедия «Светлая личность», снятая в 1989 г. по мотивам произведений И. Ильфа и Е. Петрова. Один из главных героев, являясь директором-бюрократом, выбирает «оптимальный» способ появления человека-невидимки – предлагает его назначить и дает отделу кадров соответствующее распоряжение.

Реформу предварительного следствия, в первую очередь, следует начинать с подготовки специалистов, обладающих принципиально иными профессиональными качествами и принципиально иным уровнем правосознания. Решение этой задачи не может быть быстрым; она должна реализовываться постепенно. Самое важное – это уже сейчас заложить концептуально новые подходы к подготовке будущих следственных работников, пересмотреть программы их обучения в вузах. Тогда, возможно, со временем сегодняшние студенты, курсанты и слушатели смогут хотя бы частично побороть те болезни, которыми сегодня страдает наша система предварительного следствия.

Но для этого необходимо на политическом уровне решить, по крайней мере, два стратегических вопроса.

Первый из них заключается в том, каким наше общество и государство хочет видеть нового российского следователя: «сильным» и самостоятельным или «слабым» и зависимым? Ведь доктрина «сильного» следователя предполагает его профессионализм, компетентность, высокий уровень правовой культуры, правосознания, ответственности и богатый жизненный опыт. Такой следователь вполне может быть наделен достаточной степенью самостоятельности и широкими процессуальными полномочиями, риски злоупотребления которыми будут сведены до минимума. Очевидно, что участие в уголовном деле «сильного» следователя не потребует процессуального руководства и ведомственного контроля за его деятельностью со стороны руководителя следственного органа, как это происходит в настоящее время. Если же, наоборот, государственная политика будет сориентирована на «слабого» следователя, т.е. на непрофессионального, несознательного, безответственного, склонного к злоупотреблениям и коррупции субъекта, то реформа должна идти по совершенно иному пути – постановке под жесткий контроль и надзор буквально каждого его шага.

Анализ проводимых на протяжении последних лет реформ следственного аппарата и уголовно-процессуального статуса следователя неизбежно приводит к

убеждению, что концептуального решения по этому вопросу в государстве пока нет. Вместо этого фактически существуют две прямо противоположные тенденции, а законодатель качается между ними подобно маятнику. С одной стороны, органы предварительного следствия были выделены из системы прокуратуры РФ, резко снизилась степень влияния прокурора на предварительное следствие и т.д. Однако, с другой стороны, следователь попал в еще большую зависимость от своих непосредственных начальников – руководителей следственных органов различного уровня. Причем в данном случае мы не заостряем внимания на частных изменениях в УПК РФ, касающихся соотношения полномочий следователя, руководителя следственного органа и прокурора, в которых уже просто можно запутаться. И если государство, наконец, не примет концептуального решения, по какому пути вести реформу предварительного следствия, а будет продолжать политику законодательного шатания из стороны в сторону, то любые предпринятые в данном направлении шаги будут неизбежно обречены на провал.

Конечно, свои преимущества и недостатки есть и в концепции «сильного», и в концепции «слабого» следователя⁶. Однако, на наш взгляд, в решении этого вопроса необходимо сделать ставку именно на «сильного» следователя, стремление к появлению которого, несомненно, поспособствует постепенному выходу национальной системы уголовной юрисдикции из глубокого и затянувшегося кризиса. Концепция «сильного» следователя содержит большой потенциал для улучшения качества работы следственного аппарата, тогда как концепция «слабого» следователя, построенная на принудительном улучшении качества работы следственных органов как бы «из-под палки», неизбежно потянет их назад в кризис и в конечном счете приведет к необходимости полного упразднения данного процессуального участника в его современном понимании.

«Сильная» следственная власть – национальная традиция отечественного уголовного процесса, заложенная еще во времена Российской империи, полностью доказавшая свою состоятельность и жизнеспособность. Как известно, сломать устоявшиеся традиции крайне сложно или вообще невозможно. Именно идея «сильного» следователя была заложена в Концепции судебной реформы в РСФСР, предполагающей, в частности, недопустимость процессуального подчинения следователя административным начальникам и наделения последних процессуальными полномочиями, правом контролировать ход и результаты расследования, пересматривать постановления следователя. Кстати, подобные тезисы можно встретить и в отдельных работах советских⁷ и современных⁸ ученых-процессуалистов. Однако для справедливости все же необходимо отметить, что большинство авторов, занимающихся данной научной проблематикой, почему-то вообще стараются обойти эти вопросы стороной и не заостряют на них внимания⁹.

⁶ Подробнее об этом см.: *Россинский С. Б.* Уголовно-процессуальный закон и проблемы качества предварительного следствия // Проблемы современного состояния и пути развития органов предварительного следствия : материалы Всероссийской науч.-практ. конф. М., 2010. Ч. 1. С. 337–343.

⁷ См.: *Найденов В. В.* Советский следователь. М., 1980. С. 52–57.

⁸ См.: *Шейфер С. А.* Досудебное производство в России : этапы развития следственной, судебной и прокурорской власти. М., 2013. С. 134.

⁹ См., например: *Гуляев А. П.* Следователь в уголовном процессе. М., 1981 ; *Зеленский В. Д.* Следователь как субъект расследования : учеб. пособие. Краснодар, 1982 ; *Шумилин С. Ф.* Полномочия следователя : система и механизм реализации. Белгород, 2003 ; *Быков В. М.* Следователь в уголовном процессе России. М., 2014 ; и др.

В настоящее время государство проводит совершенно иную, на наш взгляд, неконструктивную политику, направленную на ослабление следственных кадров посредством процессуального руководства их деятельностью и ведомственного контроля за ними со стороны руководителей следственных органов. Процессуальная самостоятельность современного следователя является сугубо номинальной, не более чем красивой декларацией. В реальности следователь как формально, так и фактически лишен возможности автономно принимать какие-либо значимые процессуальные решения, направлять ход предварительного расследования. Некоторые ученые активно отстаивают позицию о существенном процессуальном ограничении самостоятельности следователя, считая этот механизм важнейшей гарантией обеспечения законности в досудебном производстве¹⁰. Б. Я. Гаврилов в своих работах приводит различные статистические данные, свидетельствующие, по его мнению, о высокой результативности введения института руководителя следственного органа¹¹.

Вместе с тем подобные механизмы явно не рассчитаны на долгосрочный эффект. Они направлены лишь на решение сиюминутной задачи – на быстрое повышение качества предварительного расследования. В настоящее время в органах предварительного следствия действительно наблюдается определенный кадровый голод; должности следователей, особенно в низовых подразделениях, занимают преимущественно молодые люди, не имеющие должного уровня профессионализма, необходимого жизненного опыта и иных качеств, необходимых «сильному» следователю. В исключительных случаях на должности следователей подразделений Следственного комитета РФ районного (приравненного) уровня могут назначаться даже студенты старших курсов юридических вузов; на должности следователей системы МВД – лица, не имеющие юридического образования или студенты старших курсов юридических вузов, и др. Поэтому процессуальное руководство и ведомственный контроль со стороны руководителя следственного органа, безусловно, дают некоторые положительные результаты, но при этом возникает вопрос: а что дальше? Если следователь постоянно будет находиться в условиях подобной процессуальной опеки, не принимать самостоятельных решений и не нести за них ответственности, то он никогда так и не вырастет до уровня подлинного профессионала. Здесь весьма уместным является сравнение с ребенком, воспитывавшимся в условиях чересчур сильной родительской заботы и в результате оказавшимся не готовым к взрослой жизни. Кстати, именно поэтому, несмотря на все усилия государства, уровень квалификации следователей остается крайне низким, а их средний возраст едва достигает 30 лет. Профессионально созревшие специалисты либо переходят на руководящие должности, либо меняют работу. Самостоятельные и независимые «сильные» следователи действующей системе предварительного расследования просто не нужны.

Таким образом, процессуальное руководство и ведомственный контроль за предварительным следствием – это то самое экстренное «затыкание дыр», та са-

¹⁰ См.: Гаврилов Б. Я. Каким быть аппарату власти следственной? // Аппарат власти следственной / под ред. Н. А. Колоколова. М., 2016. С. 123–124; Чечулин И. В. Процессуальные полномочия руководителя следственного органа и их реализация в досудебном производстве : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2013. С. 9–10.

¹¹ См.: Гаврилов Б. Я. Перераспределение процессуальных и надзорных полномочий между прокурором и руководителем следственного органа : объективная необходимость или волюнтаризм в праве? // Уголовное судопроизводство. 2009. № 4. С. 35–44.

мая «кефирная диета», о которых мы писали выше, которые не носят долгосрочного характера и опасны скорым наступлением своеобразной реакции.

Второй стратегический вопрос, который подлежит разрешению для определения судьбы будущего российского следствия, – это вопрос о том, кем мы хотим видеть будущих следователей: юристами или правоохранителями? Ведь это далеко не одно и то же. Представляется, что следователь все-таки должен оставаться юристом. Его удел – не раскрытие преступлений, не постоянные выезды на места происшествий, не ночные дежурства, не получение объяснений и, тем более, не составление бесконечных планов, отчетов, справок и иных служебных документов. Его удел – это всестороннее, полное и объективное познание обстоятельств уголовного дела, исследование и оценка доказательств, формирование на этой основе правоприменительных решений, с учетом высокого уровня правосознания, правопонимания и профессиональной ответственности. С. А. Шейфер отмечает, что власть современного следователя остается властью следственной (судебно-следственной), какой она была в прошлом, не совпадающей с властью обвинительной¹². Именно такие идеи были заложены в Концепцию судебной реформы в РСФСР, где специально подчеркивалось, что следователь в отличие от лиц, производящих дознание, – не служитель администрации, не чиновник. Кстати, с 2016 г. в Московском государственном юридическом университете имени О. Е. Кутафина (МГЮА) открыта новая магистерская программа «Следственная деятельность», предполагающая подготовку следователей нового поколения, обладающих вышеназванными профессиональными качествами. Будет ли такая программа востребована, найдет ли она «своего студента», покажет время.

К великому сожалению, современный следователь остается правоохранителем. Причем эта тенденция набирает все большие обороты. Если раньше профессиональная подготовка следователей осуществлялась в рамках общего юридического образования, то в настоящее время существует отдельная специальность: «Правовое обеспечение национальной безопасности». В частности, по этой специальности проводится обучение будущих следователей в Академии Следственного комитета РФ, в Волгоградской академии МВД России (бывшей Высшей следственной школе МВД СССР – флагмане подготовки следователей), в других учебных заведениях системы МВД России и т.д. С 2015 г. по данной специальности начата подготовка следователей и в Московском государственном юридическом университете имени О. Е. Кутафина (МГЮА). В образовательном стандарте по специальности «Правовое обеспечение национальной безопасности» особое внимание уделяется физкультуре, огневой подготовке и подобным дисциплинам. Должен ли следователь уметь хорошо стрелять? Почему бы и нет? Этот навык, наверное, не помешает, если только он не приобретается в ущерб профессиональным компетенциям в области права, которых так не хватает современным следователям.

В связи с этим хотелось бы обратить особое внимание, что в свое время авторы Концепции судебной реформы в РСФСР писали о недопустимости военизации Следственного комитета, обмундирования следователей в форму армейского или милицейского образца, введения в служебные отношения уставного духа и жесткой субординации. К сожалению, эти идеи пока остаются нереализованными.

¹² См.: Шейфер С. А. Указ. соч. С. 131.

Итак, истинная реформа органов предварительного следствия в духе Концепции судебной реформы в РСФСР – это длительный и очень сложный процесс, который следует начинать не с организационных или законодательных изменений, а с воспитания юристов-государственников нового поколения, обладающих, наряду с глубокими знаниями, умениями и навыками, высоким уровнем нравственности, правосознания, правопонимания и ответственности, так необходимых для решения непростых задач уголовного судопроизводства.

*Московский государственный юридический университет
имени О. Е. Кутафина (МГЮА)*

Россинский С. Б., доктор юридических наук,
доцент кафедры уголовно-процессуального права

Kutafin Moscow State Law University (MSAL)

Rossinskiy S. B., Doctor of Legal Sciences, Associate Professor
of the Criminal Procedure Department
E-mail: s.rossinskiy@gmail.com