

На правах рукописи

Бабич Никита Владимирович

**ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ И ОРГАНИЗАЦИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ
ОРГАНОВ ПРЕДВАРИТЕЛЬНОГО СЛЕДСТВИЯ
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Специальность 12.00.11 — Судебная деятельность, прокурорская деятельность,
правозащитная и правоохранительная деятельность

Автореферат

диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Москва — 2019

Диссертация выполнена на кафедре судебной власти, правоохранительной и правозащитной деятельности Юридического института федерального государственного автономного образовательного учреждения высшего образования «Российский университет дружбы народов».

Научный руководитель:

Сангаджиев Бадма Владимирович
доктор юридических наук, профессор

Официальные оппоненты:

Амирбеков Касумбек Ильясович,
доктор юридических наук, профессор,
заведующий отделом проблем организации
прокурорской деятельности федерального
государственного казенного образовательного
учреждения высшего образования НИИ
«Университет прокуратуры Российской
Федерации»

Рагулин Андрей Викторович,
доктор юридических наук, доцент,
профессор кафедры уголовного права
государственного казенного образовательного
учреждения высшего образования
«Московский университет Министерства
внутренних дел Российской Федерации имени
В.Я. Кикотя»

Ведущая организация:

Федеральное государственное бюджетное
образовательное учреждение высшего
образования «Всероссийский
государственный университет юстиции (РПА
Минюста России)»

Защита диссертации состоится «14» июня 2019 г. в 15:00 часов на заседании диссертационного совета Д 212.203.29 при ФГАОУ ВО «Российский университет дружбы народов» по адресу: 117198, г. Москва, ул. Миклухо-Маклая, д. 6, ауд. 347.

С диссертацией и авторефератом можно ознакомиться в Научной библиотеке Российского университета дружбы народов, а также на официальных сайтах Высшей аттестационной комиссии при Министерстве образования и науки Российской Федерации (<http://vak.ed.gov.ru>) и ФГАОУ ВО «Российский университет дружбы народов» (<http://dissovet.rudn.ru>).

Автореферат и объявление о защите диссертации отправлены для размещения на официальном сайте Министерства образования и науки Российской Федерации в сети «Интернет»: «12» апреля 2019 г.

Автореферат разослан «__» _____ 2019 г.

Ученый секретарь диссертационного совета
доктор юридических наук, профессор

Л.Т. Чихладзе

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования.

Вопросы и проблемы, связанные с правовым статусом, организацией и деятельностью органов предварительного следствия, а также тенденции их развития в механизме государства постоянно находятся в центре внимания юридической науки и ее представителей, поскольку на эти правоохранительные органы государством возлагается такая важная функция, как осуществление предварительного следствия в целях защиты прав человека и гражданина от преступных посягательств.

Россия находится на том подготовительном этапе, когда идет выработка моделей и концепций в целях проведения реформирования правоохранительной системы, в том числе повышения объективности и беспристрастности участников предварительного следствия для наилучшей защиты прав, свобод и интересов личности в уголовном судопроизводстве. Вопрос, как должен выглядеть следственный аппарат на практике в российском государстве, сегодня вызывает широкое обсуждение во всем обществе. От положений выработанной государством концепции в области организации и деятельности следственного аппарата России будет зависеть все предварительное следствие, включая его эффективность при защите прав и свобод человека и гражданина, а также самого государства от преступных посягательств. Такое положение в свете предреформенного этапа следственной системы в России делает данную тему еще более актуальной.

При этом изученная нами практика и проведенные научные исследования показали, что сегодня модель организации и деятельности российского следственного аппарата сталкивается с серьезными недостатками действующего федерального законодательства. Данные проблемы привели к негативным обстоятельствам, которые снизили качество обеспечения защиты прав и свобод человека и гражданина на стадии проведения предварительного следствия в уголовном судопроизводстве. Прежде всего, к проблемам современной действующей концепции и модели построения следственного аппарата относятся такие как: неэффективная организация прокурорского надзора, которая приводит к снижению его качества в процессе осуществления общего надзора за органами предварительного следствия; фиктивная процессуальная самостоятельность следователя как главного субъекта предварительного следствия; неопределенный и обширный круг полномочий руководителя подразделения органа предварительного следствия; противоречия, возникающие, между надзорным и следственными государственными ведомствами; негативная конкуренция трех органов предварительного следствия; неэффективная борьба с должностными преступлениями; сохранение ведомственных следственных аппаратов; другие. Опасность таких проблем заключается в том, что некачественные результаты предварительного следствия оформляются должным образом и направляются в судебные органы, где судья как главное должностное лицо, наделенное функцией отправления правосудия, может вынести ошибочное решение, имеющее непоправимый характер для личности.

Поэтому успех в деле должного обеспечения верховенства закона и борьбы с преступными деяниями зависит не только от достижения высокого уровня уголовно-процессуального законодательства, но и от правильно выработанной концепции и модели построения следственных органов путем глубокого научного исследования теоретических и практических вопросов.

Научное изучение и исследование проблем в области организации и деятельности следственного аппарата России (как его исторического, так и современного состояния) позволит определить правовой статус каждого следственного органа в стране и прийти к выводам, которые послужат разработке будущей концепции и построению модели организации и деятельности органов предварительного следствия.

В настоящее время в Российской Федерации рассматриваются две основные концепции, направленные на реформирование организации и деятельности следственных органов, а именно: либо объединение всего следствия в рамках единого независимого следственного органа на базе Следственного комитета РФ¹ и, возможно, наделение в особых случаях прокурора правом возбуждения уголовных дел², либо: а) полное возвращение следственных функций органам прокуратуры РФ с передачей Следственного комитета РФ в ведение прокуратуры; б) полное его упразднение или же сохранение в таком же виде, но с расширением полномочий прокурора, как это предлагается Генеральной прокуратурой³. Причем наряду с выбранной концепцией предлагается вернуть институт следственных судей⁴. Вместе с тем в России не были выполнены до конца положения принятой Судебной концепции 1992 года, требующие создания единого и независимого следственного органа⁵. Предпринималось немало шагов и попыток для создания такой модели следственного аппарата государства, однако они не были реализованы на практике по различным причинам.

Как видно из научного исследования, в отношении концепция единого и независимого органа предварительного следствия присутствует постоянный интерес как со стороны государства, так и ученых права. Важно также заметить, что проведение такой правоохранительной реформы по созданию одной из моделей единого и независимого органа предварительного следствия обеспечит выход из тупиковых правовых ситуаций, с которыми сегодня столкнулась Россия, а именно решение проблем, связанных с правовым положением прокурора, руководителя следственного органа и следователя, а также регулирование их правоотношений на стадии предварительного следствия в уголовном судопроизводстве⁶. Как отмечается в сложившейся практике, организация и деятельность прокуратуры и следственных органов в России сегодня не соответствует федеральному законодательству, так как приводит к снижению качества осуществления как прокурорского надзора, так и

¹ Всероссийская научно-практическая конференция «Ягужинские чтения». 15–16 июня 2018 года, г. Калуга; Встреча студентов Юридического факультета МГУ с Председателем Следственного комитета России А.И. Бастрыкиным [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://vk.com/lekciibastrikina?z=video-156295065_456239017%2Fd8fd44def4e3204e9c%2Fpl_wall_-156295065 (дата обращения 30.11.2017).

² Проблемы законодательного обеспечения проекта концепции уголовной политики обсудили в Совете Федерации [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.council.gov.ru/events/news/87501/> (дата обращения: 20.01.2018).

³ См. Проект федерального закона от 08.05.2018 «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации». Генеральная прокуратура Российской Федерации № Исорг-48-2399-18/.

⁴ См. об этом: Морщакова Т.Г. Предложения о компетенции и порядке формирования института следственных судей в Российской Федерации [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://president-sovet.ru/files/bf/f9/bff99bb741943f8aa3e9c0b85cdeb243.pdf>. – Загл. с экрана. (дата обращения 10.12.2017); Ковтун Н.Н., Бухранова Т.С. Институт судебного следователя и специализированного следственного судьи в контексте опыта стран континентальной системы права [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://nnov.hse.ru/data/2012/10/31/1246259845/Ковтун-Бухранова.pdf> (дата обращения 10.12.2017); Эксперты обсудили возможность введения института судебных следователей [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.advgazeta.ru/novosti/eksperty-obsudili-vozmozhnost-vvedeniya-institut-sledstvennykh-sudey/> (дата обращения 22.02.2018).

⁵ Постановление Верховного Совета РСФСР от 24.10.1991 № 1801-1 «О Концепции судебной реформы в РСФСР» // Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. – 1991. – № 44. – Ст. 1435.

⁶ Подр. об см.: Колоколов Н.А. Когда прокурорский надзор в тягость // ЭЖ-Юрист. 2015. № 17; Колоколов Н.А. Как один суд прокурора защитил // ЭЖ-Юрист. 2014. № 48; Спирин А.В. Полномочия прокурора по надзору за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия: вопросы теории, практики, законодательного регулирования: дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2014. С. 68; Смирнов А.В., Калиновский К.Б. Комментарий к Уголовно-процессуальному кодексу Российской Федерации / под ред. А.В. Смирнова. СПб., 2003. С. 131; Ковтун Н.Н. К дискуссии об «утраченных» полномочиях прокурора. Есть ли предмет для дискуссий? // Российская юстиция. 2010. № 5. С. 29–34.

процессуальной деятельности следователя, и в итоге происходит ущемление прав и свобод человека и гражданина⁷.

Развитие следственного аппарата России остановилось на разделении следственных функций между тремя правоохранительными органами: Следственным комитетом Российской Федерации (далее СК РФ), Следственным департаментом Министерства внутренних дел Российской Федерации (далее Следственный департамент МВД РФ) и Следственным управлением Федеральной службы безопасности Российской Федерации (далее Следственное управление ФСБ РФ).

Организованное должным образом предварительное следствие будет являться обеспечением гарантии укрепления верховенства закона, активизации усиления борьбы с преступными деяниями и повышения скорости расследования преступлений в целях создания таких условий для суда, при которых будет минимизировано вынесение несправедливого приговора судьей.

Следовательно, изложенные положения и вопросы подтверждают актуальность, теоретическую и практическую значимость темы диссертационного исследования.

Степень научной разработанности темы научного исследования.

Вопросы и проблемы организации и деятельности органов предварительного следствия в России вызывают интерес среди ученых права на протяжении длительного периода времени, несмотря на очень небольшое количество диссертационных работ по исследуемой теме.

В дореволюционный период этим вопросам посвятили свои исследования такие ученые права, как Б.Л. Бразоль, А.П. Куницын, Ф.Н. Леонтович, Н.И. Стояновский, В.Я. Фукс и другие.

Аспекты и проблемы организации, деятельности и правового статуса органов предварительного следствия и их должных лиц в России в советский период нашли свое отражение в научных работах таких ученых права, как Г.Н. Александров, Т.В. Альшевский, Ю.Н. Белозеров, С.В. Бородин, Г.Ф. Горский, Р.М. Готлиб, Л.Н. Гусев, А.Я. Дубинский, М.С. Дьяченко, Л.П. Маковская, Т.В. Малькевич, Г.А. Метелкина, В.В. Найденев, В.А. Павлов, Н.Е. Павлов, В.М. Петренко, Н.Н. Полянский, М.Ю. Рагинский, А.Р. Ратинов, В.А. Стрёмовский, М.С. Строгович, М.А. Чельцов, И.Н. Ширяева, Н.А. Якубович и другие.

В постсоветский период и по настоящее время отдельные особенности и проблемы организации, деятельности и правового статуса органов предварительного следствия в России освещаются в научных трудах таких ученых права, как А.К. Аверченко, В.Т. Азаренко, В.А. Азаров, Е.В. Акельев, К.И. Амирбеков, Г.О. Бабкова, А.М. Багмет, А.И. Бастрыкин, Д.И. Беднякова, А.А. Бессонова, Л.Г. Берлявский, Д.И. Блудов, В.П. Божьев, А.О. Бозоян, А.Д. Бойков, Ю.П. Боруленкова, Ш.К. Вахитова, И.И. Веремеенко, Б.В. Виленский, Б.Я. Гаврилов, К.А. Григорова, В.П. Даневский, Ю.В. Деришев, А.А. Жидких, И.А. Исаева, В.Н. Калинин, И.Б. Кардашова, М.А. Ковалев, Н.Н. Ковтун, И.Н. Кожевников, Н.А. Колоколов, А.Г. Кольчуринов, И.Ф. Крылов, В.Л. Кудрявцев, Э.Ф. Куцова, В.А. Лазарева, А.М. Ларин, В.С. Ломов, Н.В. Ломов, В.В. Лунеева, О.А. Малышева, А.Г. Мамонтов, А.И. Михайлов, Л.А. Морозова, Т.Г. Морщакова, В.О. Пантелеев, В.А. Пашин, И.Л. Петрухин, А.В. Победкин, В.А. Расчетова, С.Б. Россинский, В.М. Савицкий, Б.В. Сангаджиев, Д.О. Серов, Ю.В. Сорокина, А.В. Спиринов, А.Ф. Статкус, К.О. Темираев, В.И. Тербилова, А.В. Федоров, Ю.А. Цветков, В.Н. Чаплыгина, В.С. Чистяков, В.С. Шадрин, С.А. Шейфер и другие.

Значительный вклад ученых права в область организации, деятельности и правового статуса органов предварительного следствия в России оценивается положительно и высоко. Однако результаты трудов указанных авторов не позволяют в полной мере разрешить

⁷ См., напр.: Малышева О.А. Процессуальное положение следователя в условиях современной правовой регламентации // Российский следователь. 2009. № 6. С. 8–10.

комплексные существующие проблемы становления, организации, деятельности и правового статуса следственного аппарата в России и дают ответы лишь на отдельные юридические вопросы. Также в большинстве данных научных работ не дается новых решений всех существующих проблем в следственном аппарате России, а лишь предлагается вернуться к следственной системе органов до 2007 года. Изложенное и особая значимость органов предварительного следствия в правовой жизни общества свидетельствуют о необходимости изучения этих и ряда других как теоретических, так и практических проблем.

Объектом исследования являются общественные отношения, складывающиеся в области организации и деятельности следственного аппарата в правоохранительной системе Российской Федерации.

Предметом исследования являются организационно-правовые основы и формы деятельности следственных органов.

Цель исследования заключается в разработке обоснованных правовых предложений и рекомендаций в области организации и деятельности следственного аппарата Российской Федерации, необходимых для улучшения его процессуальной деятельности на стадии предварительного следствия уголовного судопроизводства в целях осуществления борьбы с преступностью, а именно путем выяснения, формулирования и обоснования основных положений и факторов, связанных со становлением и тенденциями развития организации, деятельности и правового статуса следственного аппарата в правоохранительной системе Российского государства, а также в изучении и нахождении окклюзий в деятельности и организации следственных органов в России.

Для достижения указанных целей необходимо решить следующие поставленные **задачи исследования**:

1) выявить и рассмотреть нормативные правовые основы, определяющие формы организации и деятельности следственных органов, как на исторических, так и на современном этапах существования Российского государства;

2) выявить и раскрыть особенности и проблемы различных концепций и моделей построения следственного аппарата как на исторических, так и на современном этапах существования Российского государства;

3) рассмотреть состояние законности с учетом практики современной модели организации и деятельности органов предварительного следствия;

4) сформулировать и предложить определения понятий «следователь» и «Следственный комитет Российской Федерации»;

5) определить и рассмотреть тенденции и факторы, направленные на реформирование современного следственного аппарата России;

6) выработать и сформулировать научно обоснованные предложения и рекомендации по изменению действующих нормативных правовых основ, касающихся форм организации и деятельности современной модели следственного аппарата Российского государства, в целях его совершенствования, а также разработать методические рекомендации по реализации на практике концепции единого и независимого следственного органа России;

7) сравнить нормативные правовые акты в области организации и деятельности единого и независимого следственного органа в России и в зарубежных странах.

Методологическую основу исследования составляет совокупность методов научного познания. Среди общенаучных методов были применены диалектический метод, системно-структурный подход и общелогический метод. Для более подробного изучения организации и деятельности органов предварительного следствия были применены такие методы, как анализ, синтез, обобщение, моделирование, абстрагирование.

Органы предварительного следствия, как любое явление или процесс, имеют свою историю развития. Для этого был использован историко-правовой подход.

Немаловажным методом явился сравнительно-правовой подход, так как в диссертационном исследовании анализируются особенности более двух следственных органов, в том числе в разных государствах.

Для понимания взглядов различных ученых права, которые производили научное исследование в этой области ранее, были применены такие методы, как аксиоматический, гипотетико-дедуктивный и семантический.

В ходе проведения исследования были изучены нормативные правовые материалы, определяющие организацию, деятельность и модели следственного аппарата России. Для этого были применены специальные методы для анализа документов Следственного комитета, Следственного департамента Министерства внутренних дел, Следственного управления Федеральной службы безопасности и Генеральной прокуратуры Российской Федерации.

Эмпирической базой исследования послужили результаты изучения материалов уголовных дел следственных органов. В диссертационном исследовании также были использованы официальные данные отчетов и уголовной статистики о результатах деятельности органов предварительного следствия и органов прокуратуры.

Теоретическую основу проведенного научного исследования составляют: научные идеи и концепции, сформулированные в научных работах отечественных ученых права в области: проблем и реформирования организации и деятельности органов предварительного следствия; прокурорской деятельности; правоохранительной деятельности; судебной деятельности; уголовно-процессуального и уголовного права; других отраслевых юридических наук.

Нормативно-правовую основу диссертационного исследования составили Конституция РФ, нормы международного права, федеральное законодательство и подзаконные нормативно-правовые акты РФ, а также законодательство зарубежных стран в области организации и деятельности органов предварительного следствия.

Научная новизна заключается в том, что настоящее диссертационное исследование является одним из немногих в юридической науке комплексных научных исследований вопросов и проблем в контексте развития организации и правоохранительной деятельности органов предварительного следствия.

Комплексное изучение и исследование теоретических, правовых и организационных особенностей правового статуса следователя и иных должностных лиц, а также организации и деятельности органов предварительного следствия предоставило возможность сформулировать и обосновать научные предложения, элементы концепции и методические рекомендации, которые направлены, во-первых, на изменение действующего федерального законодательства в целях завершения конечного этапа создания единого и независимого следственного органа в России, а во-вторых, на установление должного обеспечения на практике процессуальной самостоятельности следователя и функционирования правовых отношений между такими должностными лицами, как прокурор, руководитель и следователь.

В целях совершенствования следственного аппарата Российской Федерации диссертантом был проанализирован опыт зарубежных стран в построении единого и независимого следственного органа.

Автором исследованы состояние законности, практика следственной и прокурорской деятельности и ее организация. Кроме этого исследованы и систематизированы исторические, национальные и идеологические особенности, оказавшие влияние на создание отечественной концепции построения следственного аппарата России.

При подготовке научного труда диссертантом:

- сформулированы и предложены дефиниции «Следственный комитет Российской Федерации» и «следователь» для всех должностных лиц органов предварительного следствия;
- разработана и предложена классификация всех преступлений на общие, специальные и особенные, необходимая для определения подследственности при реализации на практике концепции единого и самостоятельного следственного органа.

Положения, выносимые на защиту.

1. В связи с отсутствием должного законодательного закрепления единого понятия «Следственный комитет Российской Федерации» сформулировано и предлагается следующее определение: «Следственный комитет Российской Федерации – это федеральный государственный орган, обладающий специальным административно-правовым статусом, составляющий единую федеральную централизованную систему следственных органов и организаций, действующих на основе подчинения нижестоящих руководителей и следователей вышестоящим и Председателю Следственного комитета Российской Федерации, и осуществляющий в соответствии с законодательством РФ полномочия в сфере предварительного следствия как основную функцию».

2. Авторское определение понятия «следователь» позволяет определить и установить точный и единый правовой статус следователя, а также устранить действующие в федеральном законодательстве пробелы, раздробленность и недостатки этого понятия. Так, следователем является должностное лицо, обладающее специальным и обусловленным задачами правоохранительной деятельности правовым статусом, имеющее специальное или воинское звание, а также замещающее одну из категорий должностей и уполномоченное в пределах компетенции, предусмотренной законодательными актами РФ, осуществлять предварительное следствие по уголовному делу.

3. Российская Федерация прошла все предпосылки и организационные этапы для окончательного создания единого и независимого органа предварительного следствия на базе Следственного комитета Российской Федерации. Должное создание такого органа предварительного следствия позволит устранить действующие проблемы в организации и деятельности органов предварительного следствия, органов прокуратуры РФ и оперативно-розыскных органов, которые сегодня на практике приводят к тупиковым ситуациям, не характерным для правового государства.

4. Реформирование следственного аппарата, направленное на создание единого и независимого органа предварительного следствия в России, должно происходить не только путем механического объединения всех следственных органов в одно следственное ведомство, но и с учетом разработанных и предложенных автором элементов концепции, которые включают в себя: во-первых, теоретико-содержательный аспект в отношении классификации форм предварительного следствия и преступлений, позволяющий обосновать предложенное автором распределение подследственности между рекомендованным к созданию единым и независимым Следственным комитетом Российской Федерации, органами прокуратуры и следственным управлением Федеральной службы безопасности Российской Федерации; во-вторых, установление принципа всестороннего, полного и объективного исследования обстоятельств произошедшего в процессуальной деятельности суда, прокурора и следователя; в-третьих, установление внутренней организации такого следственного органа на основе видов объектов, находящихся под защитой уголовного законодательства Российской Федерации; в-четвертых, организационные этапы, необходимые для должного создания единого и независимого органа предварительного следствия. Результатами такого реформирования следственного аппарата России будут: обеспечение на должном уровне баланса полномочий между правоохранительными подразделениями, эффективного прокурорского надзора за предварительным следствием, процессуальной самостоятельности следователя, (правовой) государственной безопасности РФ; повышение правового статуса следователя, качества, объективности и независимости предварительного следствия; сохранение и улучшение специализации следователя; снижение обвинительного уклона со стороны прокурора и следователя; создание единой системы специальных званий для следователей; устранение противоречий между Прокуратурой РФ и СК РФ и иными органами предварительного следствия; повышение качества оперативно-розыскных мероприятий и, соответственно,

уровня ответственности работников оперативных подразделений; улучшение кадровой политики в органах предварительного следствия.

5. Сущность процессуальной самостоятельности должна заключаться в том, что следователь должен стать единственным властным субъектом, отвечающим за законность, качество, всесторонность, полноту и объективность предварительного следствия. Для этого предлагается разделить процессуальную самостоятельность на полную и ограниченную. Так, следователь, имеющий стаж работы по юридической специальности в качестве следователя следственных органов, а также в качестве судьи, прокурора или помощника прокурора не менее трех лет, наделяется полной процессуальной самостоятельностью. В то же время следователь, имеющий стаж менее трех лет, будет находиться в общей процессуальной зависимости от руководителя следственного органа и его заместителей, тем самым будет действовать институт наставничества, необходимый для получения практических знаний, имеющих важное значение в расследование преступлений.

6. Для повышения качества и объективности предварительного следствия и должного обеспечения процессуальной самостоятельности следователя в целях защиты прав и свобод человека и гражданина в уголовном судопроизводстве предлагается повысить требования к должности следователя и организовать на практике институт помощника следователя. На должность следователя следует назначать кандидатов, имеющих обязательный стаж работы в качестве помощника следователя не менее двух лет и юридическое образование не ниже специалитета или магистратуры, полученное в высших учебных заведениях, имеющих государственную аккредитацию. На должность помощников следователя должны назначаться кандидаты, окончившие бакалавриат по направлению юриспруденция. Работа в качестве помощника следователя является практической основой при условии рассмотрения ее как учебной (производственной) практики, которая должна стать составной частью учебного процесса в магистратуре, что обеспечит повышение теоретических, научных и практических знаний у кандидатов на должность следователя.

7. В целях совершенствования организации и деятельности следственного аппарата Российской Федерации для защиты прав и законных интересов граждан разработаны научные положения, с учетом которых в авторской редакции подготовлены:

- проект Федерального закона «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации»;
- проект Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О Следственном комитете Российской Федерации», Федеральный закон «О системе государственной службы Российской Федерации» и Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации»;
- проект Указа Президента РФ «О внесении изменений в Положение о Следственном комитете Российской Федерации и в перечни, утвержденные Указом Президента Российской Федерации от 14 января 2011 года № 38»;
- проект Указа Президента РФ «О совершенствовании государственного управления органов предварительного следствия».

Теоретическая значимость диссертации заключается в том, что проанализированные, разработанные и сформулированные в процессе научного исследования новые научные положения, выводы и предложения, касающиеся как всей области организации и деятельности органов предварительного следствия, так и реализации концепции единого и независимого следственного органа, вносят вклад в совершенствование развития теории и практики правоохранительной деятельности следственных органов в России.

Важным является тот факт, что такие научные результаты послужат основой для дальнейших теоретических исследований и совершенствования действующего федерального законодательства в исследуемой области юриспруденции.

Практическая значимость диссертации заключается в возможности дальнейшей разработки, а также практического применения сформулированных и научно обоснованных в

диссертационном исследовании выводов и рекомендаций по принятию, изменению и отмене нормативных правовых актов, направленных на совершенствование организации и деятельности органов предварительного следствия путем реализации концепции по завершению создания единого и независимого следственного органа России, устранению оклюзий, приводящих к противоречиям между правоохранительными органами, а также обеспечению должных условий для процессуальной самостоятельности следователя в процессе производства им предварительного следствия.

Кроме этого, они могут быть применены учеными и специалистами права в исследовании и разработке иных сфер организации и деятельности органов предварительного следствия.

Основные положения диссертационного исследования могут использоваться при освоении программ высшего юридического или дополнительного профессионального образования для работников органов предварительного следствия и прокуратуры в целях совершенствования учебного процесса по дисциплинам, связанным с правоохранительной деятельностью, в ходе семинарских занятий, лекций и подготовки различных специализированных учебных материалов.

Апробация результатов исследования.

Диссертационное исследование подготовлено и обсуждено на кафедре судебной власти, правоохранительной и правозащитной деятельности Российского университета дружбы народов и на кафедре гражданского процесса и организации службы судебных приставов Всероссийского государственного университета юстиции.

Основные положения и выводы диссертационного исследования были опубликованы в восьми научных статьях, в том числе в трех изданиях, включенных в перечень рецензируемых научных изданий, определенных Высшей аттестационной комиссией при Министерстве образования и науки Российской Федерации: (Особенности юридических этапов и предпосылок создания самостоятельного следственного органа в России с 1991 года // Образование и право. Научно-правовой журнал. 2017. Вып. 11; О необходимости создания единого нормативно-правового документа о порядке присвоения и установления единого перечня специальных званий для лиц, осуществляющих предварительное следствие в Российской Федерации // Образование и право. Научно-правовой журнал. 2017. Вып. 6; Особенности отдельных современных концепций и моделей организации и деятельности следственного аппарата России // Евразийская адвокатура. Международный научно-практический юридический журнал. 2018. № 4), а также были представлены в форме докладов и регулярно рассматривались на научных, научно-практических, всероссийских и международных конференциях: Международной научно-практической конференции «Следствие в России: три века в поисках концепции» (Московская академия Следственного комитета Российской Федерации, Москва, 12.10.2017); IV Всероссийской научно-практической конференции «Прокурорская деятельность и правосудие» (Сухаревские чтения) (Университет прокуратуры Российской Федерации, Москва, 12.10.2018); IV Международной научно-практической конференции «Правоохранительная и правозащитная деятельность: вчера, сегодня, завтра» (юридический институт Российского университета дружбы народов, Москва, 06.11.2015); V Международной научно-практической конференции «Правоохранительная и правозащитная деятельность: вчера, сегодня, завтра» (юридический институт Российского университета дружбы народов, Москва,); Всероссийской научно-практической конференции «Ягужинские чтения» (Калужский институт (филиал) ФГБОУ ВО «Всероссийский государственный университет юстиции» (РПА Минюста России) и прокуратура Калужской области, Калуга, 15–16 июня 2018 г.); Всероссийской научно-практической конференции «Формирование и развитие правоохранительных и правозащитных функций государства на различных стадиях его становления» (юридический институт Российского университета дружбы народов, Москва, 18.11.2016) и других.

Следует также отметить, что было проведено социологическое исследование путем опроса (анкетирования) должностных лиц органов Министерства внутренних дел РФ,

прокуратуры РФ, Следственного комитета РФ, а также профессорско-преподавательского состава и населения, касающееся создания в России единого и независимого органа предварительного следствия.

Кроме этого, положения и выводы диссертационного исследования были применены автором в процессе проведения учебно-методических семинаров и лекций по дисциплинам кафедры судебной власти, правоохранительной и правозащитной деятельности юридического института Российского университета дружбы народов и в период прохождения практической деятельности в прокуратуре Троицкого административного округа города Москвы.

Структура диссертационного исследования определена логикой, объектом, предметом и задачами научного исследования. Диссертационное исследование состоит из введения, трех глав, включающих в себя 10 параграфов, заключения, библиографического списка и приложений.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обосновывается актуальность темы исследования, показывается степень научной разработанности темы, определяются его цели и задачи, объект и предмет, характеризуется методологическая и теоретическая основы, нормативно-правовая и эмпирическая базы исследования, обосновывается его научная новизна, излагаются основные положения, выносимые на защиту, аргументируется теоретическая и практическая значимость работы, приводятся сведения об апробации полученных результатов проведенного исследования и структуре диссертации.

Первая глава «Исторические этапы формирования следственных органов в России» содержит два параграфа.

Первый параграф «История развития следственных органов в Российской империи и в период основания и существования Союза Советских Социалистических Республик» состоит из двух разделов и посвящен историческому анализу образования, становления, правового статуса, организации и деятельности органов предварительного следствия и их должностных лиц в России до 1991 г. Раздел 1 «Исторический аспект формирования следственных органов в России до Великой Октябрьской социалистической революции 1917 года» и раздел 2 «Становление следственных органов в период основания и существования Союза Советских Социалистических Республик».

В процессе исследования автором установлено, что в классическом понимании первые органы предварительного следствия и их должностные лица появляются в 1860 г., когда была учреждена должность судебного следователя. К середине XIX в. появляется целый ряд проблем в организации и деятельности следственных органов. Повышается уровень преступности. В целях решения этой проблемы вводится должность судебного следователя. Важно отметить, что для эффективности такой модели следственного аппарата государства была реформирована вся судебная система. Опыт проведенного научного исследования показывает, что и сегодня в целях успеха проведения реформы органов предварительного следствия необходимо реформировать не только один элемент правоохранительной системы, а несколько имеющих правовое взаимосвязанное содержание.

С 1917 года к власти в государстве приходит партия большевиков. С этого времени начинается процесс нахождения новых источников права и моделей организации и деятельности органов предварительного следствия. Утверждается принцип единоличного проведения следственных действий. Принимаются конкретные законы, направленные на регулирование организации и деятельности правоохранительных органов, в том числе следственных. Повышается качество производства предварительного следствия, осуществляемого следователями органов внутренних дел за счет перевода в это ведомство следственных кадров из прокуратуры. Во-первых, такой подход на долгое время, вплоть до 2000-х годов, обеспечил эффективную работу следственных подразделений МВД, а, во-

вторых, сосредоточение основной части следователей в МВД позволило поднять вопрос о создании единого следственного органа страны.

Результаты опроса показали, что большинство ученых права и сотрудников следственного аппарата СССР склоняются к мнению о необходимости создания единого органа предварительного следствия.

Предпринимается попытка реализовать концепцию на всей территории СССР, но события 1991 г. не позволили осуществить реформу.

Во втором параграфе «Развитие следственных органов в России до 2007 года», проводя исторический анализ образования, становления, правового статуса, организации и деятельности органов предварительного следствия и их должностных лиц в России до 2007 года, автор отмечает, что в этот исторический период следственные функции в государстве были разделены между несколькими правоохранительными органами. Прокурорская модель действовала и в органах исполнительной власти. Следственные органы, за исключением следственных подразделений органов государственной безопасности, были приведены в должную форму в связи с принятием Соглашения о ликвидации СССР и создании СНГ.

Установлено, что реформа, проводимая в отношении органов государственной безопасности, показала высшую степень безграмотности руководства страны. С 1991 года правоохранительную структуру «резали на части». В итоге руководство страны столкнулось с тем, что появилась множественность органов, осуществляющих функции по защите государственной безопасности. Вернуться к единому органу госбезопасности уже не представлялось возможным.

Однако такая организация следственного аппарата в государстве — когда функции следствия разделены между несколькими правоохранительными органами — противоречила принятой в октябре 1991 г. Концепции Судебной реформы в РСФСР. В соответствии с разделом «Организация следственного аппарата» Судебной концепции 1991 г. предполагалось создание единого и самостоятельного следственного органа государства. Необходимо было изъять следственные полномочия у всех государственных органов, которые были наделены правом предварительного следствия, и передать в единый самостоятельный следственный орган страны.

К 1991 году следственный аппарат СССР составляли: 1) следователи прокуратуры; 2) следователи органов внутренних дел; 3) следователи органов государственной безопасности.

Вторая глава «Современная организация и деятельность Следственного Комитета Российской Федерации в системе следственных органов России» состоит из четырех параграфов.

Первый параграф «Теоретические основы реформы следственного аппарата Российской Федерации» посвящен выяснению и определению значений отдельных правовых терминов, особо значимых в области организации и деятельности следственных органов в России. Автор отмечает, что при осуществлении научно-исследовательской деятельности в какой-либо отрасли, в том числе и в области организации и деятельности правоохранительных органов, используется не один, а несколько терминов. В итоге они преобразуются уже в совокупность терминов, представляющих собой систему. Исходя из этого, диссертант обобщает ключевые (основные) однородные термины, используемые в научно-исследовательской работе, и объединяет их в терминологический блок. Такой подход позволил сформулировать определение понятия «терминологический блок в области развития, организации и деятельности следственных органов»: это система определенных взаимосвязанных между собой терминов, отражающих реальную действительность, свойств и характерных черт различных понятий и определений, используемых в сфере развития организации и деятельности органов предварительного следствия.

Кроме того, используя такой подход, автор получил возможность непосредственно выявлять основные свойства и черты конечного определяемого термина в научном исследовании, что в дальнейшем позволило более точно определить правовой статус исследуемых правоохранительных органов и их должностных лиц. Все термины были разделены на группы. В первую группу включены термины теоретического характера, которые дают возможность рассуждать о правовом статусе как отдельных органов предварительного следствия, так и рекомендованного к созданию единого следственного ведомства России. К ним относятся такие термины, как: «юридически самостоятельный», «вневедомственный», «ведомственный», «подведомственный», «независимый», «ведомство» и «единый». Во вторую группу включены термины, закрепленные в законодательных актах, а именно в положениях о наименованиях следственных органов и их подразделений. К ним следует отнести такие термины, как: «комитет», «департамент», «управление» и «главное управление».

В результате автором сформулированы следующие определения понятий и терминов:

1. Под юридической самостоятельностью (независимостью) следственного органа автор предлагает понимать юридическую независимость, которая выражается: 1) в отсутствии подчиненности по отношению к внешним органам государственной власти и должностным лицам; 2) юридической свободе от внешних влияний и принуждений; 3) способности к независимым действиям, суждениям, в обладании инициативой в области выработки и реализации государственной политики и нормативно-правового регулирования; 4) законных юридически независимых правоприменительных полномочиях в сфере расследования преступлений.

2. Под ведомством в правоохранительной деятельности следственных органов России следует понимать определенные центральные правоохранительные органы, наделенные властными полномочиями в области предварительного следствия, а именно министерства, прокуратуры, федеральные службы, департаменты, палаты и комитеты.

3. Под термином «вневедомственный» в области организации и деятельности следственных органов следует понимать правовое положение государственного органа как выходящего за пределы ведомства.

4. Под термином «ведомственный следственный орган» понимается государственный орган, правовое положение которого можно охарактеризовать как принадлежащий или входящий в ведомство, а также ограниченный только его интересами.

5. Под термином «подведомственный следственный орган» следует понимать такой государственный орган, который находится в ведении или управлении другого органа государственной власти — министерства.

6. «Единый следственный орган» — это целостный, неразделимый, общий государственный орган.

7. Под комитетом понимается государственный орган, образуемый для проведения специальных мероприятий или для руководства какой-либо отраслью.

8. Под термином «главное управление» понимается орган исполнительной власти отраслевой компетенции (когда речь идет о структурном подразделении Правительства РФ, правительств республик в составе РФ, администраций других субъектов Федерации) либо орган исполнительной власти внутриотраслевой компетенции (когда речь идет о структурном подразделении министерств, государственных комитетов, комитетов и прочих органов исполнительной власти). Главные управления — это крупные (наряду с департаментами и комитетами) структурные подразделения органов исполнительной власти. Главное управление является также организационно-правовой формой территориальных органов, федеральных органов исполнительной власти.

9. Под термином «департамент» понимается орган исполнительной власти отраслевой компетенции (когда речь идет о структурном подразделении Правительства РФ, правительств республик в составе РФ, администраций других субъектов Федерации) либо орган

исполнительной власти внутриотраслевой компетенции (когда речь идет о структурном подразделении министерств, государственных комитетов, комитетов и прочих органов исполнительной власти). Департаменты — это крупные (наряду с комитетами и главными управлениями) структурные подразделения органов исполнительной власти.

Автором выявлено, что Словарь административных терминов дает терминам «департамент» и «главное управление» практически сходные определения. В подтверждение отсутствия различий между «департаментом» и «главным управлением» в области организации и деятельности следственных органов в России автор приводит другое правовое доказательство, а именно их равнозначные определения в нормативных правовых актах РФ, например, в Положении о СД МВД России и Положении о ГУ СБ МВД России.

10. Под термином «следственное управление» автор понимает крупное следственное подразделение какого-либо главного следственного управления СК России или следственного департамента МВД России, на которое возложены более узкие специальные задачи в области проведения предварительного следствия.

Проведенное исследование позволило выявить точные характерные правовые черты и стороны названных терминов и объединить их в терминологические блоки. Формирование терминов в терминологические блоки дало возможность рассматривать их как единую систему в области организации и деятельности органов предварительного следствия. Результатом такого научного процесса является установление точного значения терминов, что, несомненно, позволило выявить и установить подробные и ясные определения правового статуса настоящего Следственного комитета РФ и его подразделений как органа предварительного следствия, Председателя СК России и иных его должностных лиц. А главным результатом является то, что такой подход позволил изучить и сформировать научно-правовые рекомендации по созданию единого и самостоятельного следственного органа государства на базе СК России, а также определить особенности его правового статуса.

Во втором параграфе «Организационные этапы и предпосылки создания самостоятельного следственного органа России» автор отмечает, что с падением основ советской системы государственного управления уровень преступности резко возрос. В целях его снижения предлагается создать единый и самостоятельный Следственный комитет. Было предпринято немало попыток создания такого органа, однако они оказались безуспешными по разным причинам. Поступали предложения о создании такого следственного органа по зарубежным аналогам. Однако такие проекты также не были приняты.

Автором установлено, что следственный аппарат России практически не изменялся до 2007 г. и состоял из следственных подразделений прокуратуры, ФСБ, ФСКН и СК при МВД России. Лишь в 2007 г. стали предприниматься первые успешные юридические шаги по созданию единого и независимого следственного органа. Создать такой орган возможно было только на базе высококвалифицированных кадров органов прокуратуры. Первым таким этапом в 2007 г. стало создание Следственного комитета при прокуратуре РФ. Это позволило образовать в 2011 г. уже независимый Следственный комитет РФ. Однако объединить все следствие в одном органе не получилось в связи с противостоянием и противоречиями как отдельных государственных лиц, так и правоохранительных структур.

Анализ официальной статистики преступлений показал, что проведение плавных реформ, направленных на создание единого и независимого следственного органа, позволило снизить уровень преступности в государстве, рост которой наблюдался с момента распада СССР. Начиная с 2007 г. и по настоящее время с каждым годом число зарегистрированных преступлений снижалось (см. приложения А и Б). Одним из результатов достижения такого успеха следует признать именно момент создания Следственного комитета при прокуратуре и полный вывод его в 2011 г. из состава прокуратуры.

По мнению автора, создание независимого и единого следственного органа государства было и остается важным направлением следственной реформы и по сей день. Замедление проведения реформы по созданию такого органа может привести к росту преступлений.

Третий параграф «Правовое регулирование организации и деятельности Следственного комитета Российской Федерации» посвящен изучению и исследованию правовых аспектов и проблем действующего СК России его должностных лиц, а также определению их правового статуса.

Использование научного метода сравнения позволило выявить правовые окклюзии в нормах Закона о СК России и Положения о СК России.

Кроме этого, диссертантом выявлено явное отличие СК России от ФБР США, хотя в СМИ нередко распространялась информация об их сходстве. Также отмечается, что до 2011 г. аналогов такого правоохранительного органа, как СК России, в стране еще не было.

Анализ нормативных правовых актов в области организации и деятельности СК России позволяет утверждать, что назначение и функции Следственного комитета полностью направлены на проведение только следственных мероприятий по преступным деяниям, запрещенным уголовным законодательством РФ, что уже свидетельствует об отсутствии каких-либо заимствований у ФБР США. СК России полностью отнесен к органам уголовной юстиции и как особое следственное ведомство не наделен функциями по проведению оперативно-розыскных мероприятий, в отличие, например, от ФСБ России, МВД России или ФБР США. У СК России не предусмотрено и не может быть таких направлений деятельности, как разведка, контрразведка. В то же время ФБР США имеет иное назначение, а именно борьба с терроризмом, разведывательная, контрразведывательная деятельность, создание агентурной сети и иные. В ФБР предусмотрено подразделение, которое занимается расследованием преступлений, но это только одно из многих структурных подразделений внутренней системы ФБР. Диссертант приходит к выводу, что в ФБР совмещены функции таких отечественных правоохранительных органов, как ФСБ России, МВД России, Росгвардия и др. В дополнение ко всему этому, к подследственности ФБР отнесены все уголовные преступления, которые в РФ отнесены к ведению ФСБ России и МВД России. В Российской Федерации существует ясное разделение подследственности между СУ ФСБ, СД МВД и СК России, которая предусмотрена ст. 151 УПК РФ. ФБР — единственный правоохранительный орган США, имеющий право проводить расследование по любым преступлениям. Если уголовное дело по преступному деянию было возбуждено иным государственным органом США, ФБР вправе его изъять и принять к своему производству. Было выявлено правовое отличие в подчинении СК России и ФБР США: СК России подчиняется напрямую Президенту РФ, а ФБР США — Генеральному прокурору и одновременно Директору Национальной разведки. ФБР не является единым и самостоятельным или вневедомственным следственным органом США, оно входит и является составной частью Министерства юстиции США и разведывательного сообщества США. Таким образом, СК России является единственным в своем роде правоохранительным органом и не является аналогом ФБР США.

Также в работе показано, что нормативной основой деятельности СК России являются действующие Закон о СК России и Положение о СК России (с учетом их изменений), которые непосредственно регулируют организацию и деятельность этого правоохранительного органа.

Анализ законодательства показал, что в нем отсутствует ясное и включающее в себя все аспекты определение такого должностного лица, как «следователь». Правовой пробел в определении понятия «следователь» присущ и деятельности СД МВД России и СУ ФСБ России. Данные органы используют неясное и неполное понятие «следователь», закрепленное в УПК РФ.

На основе научно-правового исследования и понятия прокуратуры, изложенного в Законе о прокуратуре РФ, автор формулирует следующее определение: Следственный комитет Российской Федерации — федеральный государственный орган, обладающий специальным административно-правовым статусом, составляющий единую федеральную централизованную систему следственных органов и организаций, действующих на основе подчинения нижестоящих руководителей и следователей вышестоящим и Председателю Следственного комитета Российской Федерации, и осуществляющий в соответствии

с законодательством Российской Федерации полномочия в сфере предварительного следствия как основную функцию.

По мнению автора, общее понятие для категорий «руководители» и «следователи» дается в определении «сотрудники» СК России. Именно оно раскрывает правовую сущность и природу упомянутых понятий. Однако определения «следователь Следственного комитета Российской Федерации» в Законе о СК России, а также в УПК РФ являются неполными. В связи с чем автором предлагается следующее определение: «следователь Следственного комитета Российской Федерации» — должностное лицо, обладающее специальным и обусловленным задачами правоохранительной деятельности правовым статусом, имеющее специальное или воинское звание, а также замещающее одну из категорий должностей и уполномоченное в пределах компетенции, предусмотренной законодательными актами Российской Федерации, осуществлять предварительное следствие по уголовному делу.

Кроме того, диссертант отмечает, что в нормативных правовых актах, регулирующих деятельность СД МВД России и СУ ФСБ России (Положение о СД МВД России, Закон о полиции, Закон о службе в ОВД, Закон о ФСБ России), не содержится понятия «следователь». Для данных правоохранительных органов используется только понятие, закрепленное в УПК РФ. Исходя из буквального понимания, следователь СД МВД России или ФСБ России, в соответствии с УПК РФ, — это лицо, уполномоченное в пределах компетенции, предусмотренной законодательными актами РФ, осуществлять предварительное следствие по уголовному делу, не имеющее специального или воинского звания, не занимающее определенную категорию должности.

Далее автор выясняет, что порядок назначения Председателя СК России противоречит судебной концепции 1991 г. и идет вразрез с принципами демократии и участия народа в управлении делами государства, закрепленными в Конституции РФ 1993 г. Такой порядок позволяет говорить о сосредоточении власти в одних руках. Предусмотренный порядок назначения Председателя СК при Прокуратуре РФ с 2007 по 2011 гг. выражал интересы всех субъектов через их представителей в Совете Федерации РФ и характеризуется не только проявлением высокого уровня демократических принципов и федерализма, но и прозрачностью.

Четвертый параграф «Основные проблемы в организации и деятельности независимого следственного органа России на современном этапе его развития» представлен тремя разделами: раздел 1 «Характеристика «неотрадиционной» модели построения следственного аппарата в России на современном этапе развития»; раздел 2 «Проблемы установления эффективного надзора прокуратуры за деятельностью Следственного комитета Российской Федерации. Вопросы организации и ведения контроля за расследованием преступлений»; раздел 3 «Проблемы современного состояния правового статуса следователя следственных органов».

Автор отмечает, что сегодня, как и на всех этапах развития следственных органов, эффективность расследования преступлений зависит от многих факторов, среди которых модель, предусматривающая: построение и организацию следственного аппарата страны; правовой статус органов предварительного следствия и их сотрудников; взаимоотношения с другими государственными правоохранительными органами; установление прокурорского надзора и контроля за расследованием преступлений. У каждого из вышеперечисленных юридических факторов, имеющих отношение к организации и деятельности СК России, возникают правовые проблемы на практике, которые снижают эффективность расследования преступных деяний.

На современном этапе организации и деятельности следственного аппарата России образовался широкий спектр правовых проблем. Необходимо создать единый и независимый следственный орган государства по расследованию общих преступлений. Эту роль следует отвести СК России.

Действующая модель негативно сказывается на обеспечении верховенства права при возбуждении уголовного дела не только в отношении обычного субъекта, но и особенно в отношении специальных субъектов — таких участников уголовного судопроизводства, как прокуроры, следователи, руководители следственных органов, адвокаты. Выявлены особенности таких проблем в действующей модели. В числе основных названы: 1) упущения в закреплении необходимо важных доказательств; 2) истечение срока давности; 3) передача уголовных материалов из одного ведомства в другое и обратно; 4) невозможность увязать события всей картины преступления; 5) загруженность следователей, связанная с отчетностью; 6) противоречия между данными следственными органами по вопросам принятия к своему производству уголовного дела; 7) неопределенность с подследственностью между следственными органами, что приводит к бесконечным спорам; 8) окклюзии в законодательстве, которые приводят к противоречиям между органами прокуратуры и СК России; 9) отсутствие специализации следователя; 10) конфликт интересов между ведомствами в решении юридических вопросов; 11) укрывательство преступных деяний; 12) обвинительный уклон следователя; 13) постоянные неоправданные затраты на развитие и поддержание традиционной и неотрадиционной моделей организации следственного аппарата, которая с каждым годом все более требует реформирования и т. п.

Совокупность данных проблем создала напряженные взаимоотношения не только между следственными органами, но и другими государственными правоохранительными органами в России, которые приводят к конфликту интересов на стадии предварительного следствия в уголовном судопроизводстве. Такая система правоотношений сложилась между СК России и органами прокуратуры РФ.

Научное исследование позволило выделить несколько причин, по которым появилась проблема с установлением эффективного прокурорского надзора за СК России. Возможно, первая причина состоит в том, законодатель своевременно не внес изменения в Закон о прокуратуре РФ, УПК РФ и другие нормативные акты. Вторая причина может заключаться в необходимости снизить уровень должностных преступлений в правоохранительных органах. Прокурор обладал огромным спектром полномочий в сфере предварительного следствия до изъятия их в 2007–2011 гг. Имея такой обширный «багаж властных возможностей в области предварительного следствия», прокурор обладал правом истребовать материалы уголовного дела и запретить проводить расследование, не возбудить уголовное дело, когда имелись все основания для начала его производства, отстранять следователя от расследования и одновременно вести расследование уголовного дела, осуществлять надзор над собой и представлять сторону обвинения в суде, фальсифицировать материалы уголовного дела и др. Иными словами, прокурор обладал безграничными полномочиями сразу в нескольких направлениях, таких как осуществление и организация прокурорского надзора за следствием, полный контроль за расследованием преступных деяний, включающий возможность возбудить, закрыть, приостановить расследование уголовного дела. Должностные преступления в области предварительного следствия в органах прокуратуры наносили значительный ущерб экономической безопасности государства. Стоит отметить тот факт, что в большей степени сегодня от должностных преступлений в прокуратуре страдает население, чьи права и законные интересы должна защищать эта надзорная структура. Все эти основания заставили законодателя того созыва использовать иные методы для борьбы с должностными преступлениями в сфере предварительного следствия. Принятые меры касались не только традиционного изъятия всех следственных полномочий у прокурора. Следствие должно функционировать без какого-либо давления на следователя со стороны прокурора. Для этого был установлен минимальный прокурорский надзор, а контроль за расследованием преступлений был передан соответствующим подразделениям и должностным лицам СК России. Учитывая изложенное, можно предположить, что законодатель осознал важность недопущения совмещения в одном лице функции следствия, надзора и обвинения.

Особенность третьей причины установления прокурорского надзора могла заключаться в окклюзиях в законодательных актах в сфере осуществления предварительного следствия в уголовном судопроизводстве, которые привели к противоречиям между органами прокуратуры в лице Генеральной прокуратуры РФ и СК России. Было выявлено, что такие противоречия (начиная с 2007 г.) перешли в стадию жесткого противостояния двух ведомств, а именно к постоянным конфликтам интересов. Это привело к тому, что СК России, используя свои полномочия в области правотворческой деятельности, смог убедить органы законодательной власти постепенно сделать организацию прокурорского надзора в отношении себя слабой, изъять полномочие по контролю за расследованием преступлений у прокурора и передать его руководителю следственного органа.

В результате диссертант пришел к выводу, что на практике СК России и прокуратура РФ, используя окклюзии в отечественном законодательстве, большое внимание уделяют негативным правоотношениям между собой. Целью такой неправовой деятельности является расширение круга полномочий, которые приводят к нарушению баланса юридических прав и полномочий, а именно нарушается баланс полномочий в уголовном судопроизводстве на стадии предварительного следствия. При этом не уделяется должного внимания основной функции СК России — качественному осуществлению предварительного расследования в форме следствия и дальнейшему повышению его качества. Такая деятельность СК России противоречит назначению этого государственного органа.

На качество расследования преступлений следователями СК России влияют не только вышеперечисленные проблемы, но и некоторые вопросы, связанные с правовым статусом самих сотрудников СК России, определением государственной службы, системой установления и присвоения специальных званий для лиц, осуществляющих предварительное следствие, порядком назначения кандидатов на государственные должности и установления материального и социального обеспечения сотрудников СК России. В этой связи автор предлагает вернуть в правовой оборот государственную правоохранительную службу как один из видов государственной службы, а также пересмотреть правовой статус сотрудников СК России.

По мнению автора, важно установить эффективный надзор со стороны прокуратуры за СК России путем жесткой регламентации полномочий, которые будут закреплены в федеральных законах и иметь исключительный перечень. Следует распределить функции по расследованию коррупционных преступлений между тремя органами государственной власти и максимально четко установить права, обязанности и полномочия прокурора, руководителя следственного органа и следователя, чтобы действительно обеспечивалась процессуальная самостоятельность следователя в ходе предварительного следствия и должным образом были созданы условия, которые бы не приводили к нарушению баланса полномочий в этой области между прокурором и руководителем следственного органа.

Третья глава «Тенденции развития самостоятельного и независимого следственного органа в России. Организационные этапы построения единого Следственного комитета России» состоит из четырех параграфов.

В первом параграфе «Характеристика отдельных современных концепций и моделей организации и деятельности следственного аппарата в России», посвященном всестороннему рассмотрению различных юридических моментов концепций и моделей построения следственного аппарата в России, автор отмечает, что сегодня в России действует неотрадиционная модель построения следственного аппарата, под которой понимается модель построения органов предварительного следствия, при которой система органов предварительного следствия государства реформируется в целях адаптации к современным условиям путем формирования не только на основных традиционных структурных принципах, но в том числе и на новых, либо на тех же самых, но усовершенствованных принципах. Исследование действующей неотрадиционной модели распределения подследственности между тремя правоохранительными органами, такими как независимый

СК России, СД МВД России и СУ ФСБ России, позволило сделать вывод о том, что решение одной проблемы привело к появлению новой, когда у прокурора и его помощников отсутствуют реальные юридические механизмы для эффективного осуществления прокурорского надзора за предварительным следствием в целях защиты прав и законных интересов человека и гражданина в уголовном судопроизводстве. Без всякого сомнения можно утверждать, что современную действующую модель организации и деятельности следственных органов нельзя оставлять в такой форме по следующим причинам: во-первых, прокурор не обладает реальными полномочиями по осуществлению им в полном объеме прокурорского надзора за деятельностью следователя; во-вторых, сам следователь имеет полную зависимость от руководителя следственного подразделения при принятии важных правовых решений, имеющих значение для расследования преступления, что в результате подрывает процессуальную самостоятельность следователя. В принципе такая концепция следствия поменяла местами прокурора и следователя: следователь стал независим от прокурора и его помощников при принятии различных решений в ходе предварительного следствия, а прокурор вообще не имеет реальных возможностей защищать права и законные интересы человека и гражданина в ходе расследования преступного деяния. Прокурор и его помощники, кроме как поддерживать государственное обвинение и направлять ходатайства на стадии предварительного следствия, фактически не обладают какими-либо возможностями влиять на расследование, проводимое следователем СК РФ, который, в свою очередь, зависим при принятии процессуальных решений от руководителя следственного подразделения СК России. Прокурор не обладает правом давать и направлять следователю СК России прямые указания, обязательные к исполнению, как это имеет право делать руководитель следственного органа. Принять решение или повлиять на следователя СК России в целях прекращения незаконно возбужденного дела при осуществлении прокурорского надзора также не представляется возможным. И, наоборот, прокурор не обладает правом возбудить уголовное дело, когда для этого есть все основания, если сам следователь, причем с разрешения руководителя следственного органа, не примет такое процессуальное решение.

В работе показано, что сегодня Россия находится на том этапе, когда необходимо проводить реформирование органов предварительного следствия для повышения его объективности и беспристрастности в целях наилучшей защиты прав, свобод и интересов личности в уголовном судопроизводстве. Основными концепциями являются: 1) концепция либо возвращения следственных функций прокуратуре РФ, либо возвращения СК в прокуратуру на правах вневедомственного органа; 2) концепция создания единого следственного органа на базе СК России. Также предлагается реализовать вместе с одной из них концепцию, направленную на воссоздание института следственного судьи.

В процессе всестороннего научного исследования различных концепций и моделей построения следственного аппарата в РФ диссертант пришел к выводу, что возвращение к прежним концепциям недопустимо, так как это приведет к нежелательным последствиям и проблемам. Если для решения данной проблемы будет принято решение о возвращении к традиционной модели построения следственных органов, которая и сегодня рассматривается в качестве одной из концепций реформирования следственных органов после 2007 г., придется снова наделять полномочиями в области следствия прокуратуру РФ и передать контроль за расследованием преступлений от руководителя следственного органа к прокурору и его помощникам, как это было до 2007 г. В результате прокурор как должностное лицо органов прокуратуры РФ будет иметь возможность влиять на ход предварительного следствия, а следователь полностью лишится процессуальной самостоятельности, которой, по сути, и так не обладает. Прокурора могут наделять широкими полномочиями, в частности: давать следователю обязательные для исполнения письменные указания; возбуждать и прекращать уголовное дело; производить соединение или выделение уголовных материалов; давать разрешение следователю на производство следственных мероприятий; принимать участие в следственных действиях; принимать решение об отстранении следователя от

расследования преступного деяния в случае возможного допущения с его стороны нарушений закона; отменять постановления следователя и др. Одновременно наряду с этими полномочиями прокурор будет обладать действующими функциями, такими как осуществление прокурорского надзора за предварительным следствием и поддержание государственного обвинения. Исходя из этого, выстраивается такая негативная последовательность, когда прокурор может возбудить уголовное дело (самостоятельно или путем дачи указания следователю), одновременно осуществлять прокурорский надзор и контроль сам за собой и поддерживать государственное обвинение по уголовному делу, по которому он сам производил предварительное следствие. Обладая такими обширными полномочиями, прокурор может принимать необоснованные решения, в том числе и незаконные, что приведет к должностным преступлениям, результатом чего будет нарушение законных прав и интересов отдельных участников уголовного судопроизводства на всех его стадиях.

Кроме этого, существует организационно-правовая невозможность вернуть следственные полномочия прокуратуре РФ. Данная проблема заключается в следующем: если вернуть полномочия в области предварительного следствия прокуратуре РФ, то это будет противоречить ряду международных правовых актов, участницей которых Россия является, где закреплено, что следственные функции и прокурорский надзор за ними должны быть разделены или отделены друг от друга.

Эффективность традиционной и нетрадиционной моделей организации и деятельности органов предварительного следствия в расследовании уголовных дел исчерпали себя. Такой вывод подтверждается отрицательными последствиями, в числе которых: установление обвинительного уклона прокурора и следователя в предварительном и судебном следствии; наделение прокурора полномочиями одновременно в области следствия, прокурорского надзора и государственного обвинения; усиление ведомственного процессуального контроля со стороны руководителя следственного органа, при котором нарушается процессуальная самостоятельность следователя в принятии важных для расследования преступления решений; совмещение в одном и том же государственном правоохранительном органе одновременно оперативно-розыскных и следственных функций.

Относительно введения института следственного судьи в России наряду с прокуратурой и органами предварительного следствия, как нам представляется, это приведет к повышению бюрократической составляющей при расследовании уголовного дела, а соответственно, к нарушениям сроков проведения предварительного следствия. Помимо этого, реализация положений такой концепции: 1) ослабит позицию прокуратуры РФ в предварительном следствии, которая и так находится на низком уровне в результате отсутствия реальных полномочий по осуществлению прокурорского надзора за органами, осуществляющими предварительное следствие; 2) сблизит органы прокуратуры РФ и органы предварительного следствия, при этом не только со СК России, но и со СД МВД России и СУ ФСБ России, что в результате усилит обвинительный уклон, так как в отсутствие реальных полномочий по надзору за предварительным следствием именно прокурор будет больше всех заинтересован в обвинительном решении суда в отношении обвиняемого. В том числе это приведет к тому, что прокурор не будет осуществлять прокурорский надзор за органами предварительного следствия беспристрастно и объективно. В данном случае прокурорский надзор будет иметь обвинительный уклон; 3) обозначит вопрос о том, кто будет осуществлять надзор за деятельностью следственного судьи, учитывая тот факт, что его деятельность будет происходить на стадии предварительного следствия, в то время как суд такими полномочиями не обладает и не может обладать на данной стадии. Если этот институт будет находиться под надзором со стороны прокуратуры, тогда это не повлияет на ситуацию с обвинительным уклоном; 4) приведет к необходимости создавать целый аппарат следственных судей, поскольку сегодня в производстве на стадии предварительного следствия много уголовных материалов. А

это предполагает большие затраты государства и повышение налогового бремени на граждан; 5) потребует внесения большого количества изменений в законодательство РФ.

Что касается положительных черт, то идея создания некоего арбитра между следователем и адвокатом на стадии предварительного следствия необходима. По мнению автора, такими полномочиями обладает прокурор. Круг полномочий и принципов, на которых основывается осуществление прокурорского надзора и государственного обвинения, не позволяют реализовать предложенный вариант. В России сложилась ситуация, когда прокурору присущ обвинительный уклон. На это влияет и плановая система борьбы с преступностью, когда прокурор должен закрыть определенное количество уголовных дел с обвинительным решением суда. При этом оправдательный приговор для обвиняемого, когда тот действительно невиновен, рассматривается прокуратурой как отрицательный факт. Исходя из этого, диссертант полагает, что формы прокурорского надзора как одна из основных функций прокуроров и их помощников должны быть нейтральны на стадии предварительного следствия. Формы прокурорского надзора, как они указаны в Законе о прокуратуре РФ, достаточны для реализации данной модели организации и деятельности органов предварительного следствия. В связи с этим в деятельности прокуратуры необходимо закрепить в качестве принципа установление истины или случившегося по уголовному делу. Прокурор должен добиваться того же от следователя и адвоката в их деятельности. Чтобы этот принцип начал действовать, важно: создать условия, при которых прокурор и его помощники смогут осуществлять прокурорский надзор свободно и по необходимости, а именно в том случае, когда есть правонарушение; пересмотреть назначение прокурора в качестве государственного обвинителя, а именно заставить прокурора использовать его право отказаться от обвинения в случае, если в ходе предварительного следствия или судопроизводства он выясняет, что обвиняемый невиновен; не рассматривать отказ прокурора от обвинения или оправдательный приговор суда как отрицательный признак деятельности прокуратуры. Необходимо поощрять прокурора и его помощников за то, что они добились в качестве результата своей деятельности не обвинительного приговора, а выяснили и установили все факты происшедшего. Такой же подход следует применить к деятельности следователя и адвоката, а все стадии уголовного судопроизводства должны строиться не на принципе состязательности, а на установлении истины по рассматриваемому уголовному делу, так как от этого зависят законные права и интересы человека и гражданина в уголовном судопроизводстве. Автор предлагает выделенные на создание института следственного судьи бюджетные средства перенаправить на повышение именно фиксированных должностных окладов (не на премии) прокурору и его помощникам, что также позволит снизить обвинительный уклон, положительно отразится на объективности, беспристрастности и качестве прокурорского надзора в предварительном следствии.

Далее автор отмечает, что Россия прошла все юридические этапы, необходимые для создания единого и независимого Федерального следственного комитета на базе СК России. При должном реформировании и создании такого единого и независимого следственного органа появится множество положительных возможностей, которые позволят устранить существующие проблемы в организации и деятельности органов предварительного следствия, органов прокуратуры РФ и оперативно-розыскных органов, которые сегодня на практике приводят к тупиковым ситуациям, не характерным для правового государства.

В работе показано, что такая концепция: 1) позволит отойти от обвинительного уклона и обеспечит объективность и беспристрастность участников предварительного следствия в целях наилучшей защиты прав, свобод и интересов личности в уголовном судопроизводстве; 2) приведет к повышению статуса самих следователей, что обеспечит психологическую основу для повышения эффективности предварительного следствия; 3) позволит обеспечить систему сдержек и противовесов между Советом Федерации РФ и Президентом РФ, а также баланс полномочий между правоохранительными подразделениями на должном уровне, а именно исключить подчиненность следователя и сотрудника, выполняющего оперативно-розыскные мероприятия, одному начальнику. Каждое должностное лицо, в частности

следователь, государственный обвинитель, судья, будут подчиняться своему руководству, что исключит общий заинтересованный аспект в предварительном следствии. Создание единого Федерального следственного комитета РФ: 1) приведет к наделению дополнительными полномочиями прокуроров и их помощников и повышению их роли в осуществлении прокурорского надзора за предварительным следствием; 2) обеспечит единую систему специальных званий для следователей и тем самым отменит часть нормативных правовых актов в этой сфере, которые создают дуализм и путаницу; 3) устранил противостояние между прокуратурой РФ и СК России и иными органами предварительного следствия; 4) повысит качество расследования преступлений, так как формирование данного следственного органа будет происходить на базе СК России, и ужесточит требования к должности следователя. Такая концепция: позволит заставить полицию и иные правоохранительные органы действовать в соответствии с уголовно-процессуальным законодательством РФ; обеспечит выработку и проведение единой уголовной политики в сфере предварительного следствия на всей территории России, а также единообразное применение уголовного и уголовно-процессуального законодательства; устранил основания для разногласий между органами предварительного следствия относительно подследственности уголовных дел; сохранит и улучшит специализацию следователя; упразднит межведомственные интересы; создаст должные условия для процессуальной самостоятельности следователя.

Второй параграф «Реализация концепции по созданию единого самостоятельного органа предварительного следствия» состоит из двух разделов: раздел 1 «Теоретико-содержательные особенности концепции единого и независимого следственного органа России» и раздел 2 «Элементы системной и организационной основ концепции единого и независимого следственного органа России».

Диссертант отмечает, что одной из главных особенностей данной концепции является форма ее реализации. Под формой реализации концепции понимаются виды и способы воплощения той или иной организации следственного аппарата государства. Именно форма реализации играет существенную роль в построении системы следственных органов. Создание единого и независимого следственного органа в России на практике имеет много нюансов, от которых зависит успех реализации данной концепции.

Одной из форм реализации концепции создания единого и независимого следственного органа в России является механическое соединение всех следственных органов в одно большое следственное ведомство на базе СК России путем расформирования следственных подразделений СД МВД России и СУ ФСБ России. Автор именуется ее классической формой и аргументирует свою позицию о том, что реализация данной концепции по такой форме может привести к негативным последствиям. Так, механическое объединение всех следственных подразделений в рамках СК России без реформирования всех важных государственных сфер не приведет к повышению качества предварительного следствия. Громоздкий следственный аппарат без должного реформирования приведет к путанице и снижению качества следствия. По мнению соискателя, для того чтобы такой большой следственный орган заработал, необходимо реформировать не только следственную, но и правоохранительную систему в целом. Организационный аспект позволяет утверждать, что реализация такой концепции на практике без плавного разработанного юридического перехода функций СД МВД России в СК России может привести к значительному снижению законности в сфере предварительного следствия и повышению количества преступных деяний.

Кроме того, при такой форме реализации концепции по созданию единого и независимого следственного органа России не представится возможным решить такую существенную проблему, как сосредоточение специальной следственной функции в одном ведомстве, что приведет к повышению роста должностных преступлений. Данная проблема заключается в том, что в соответствии со ст. 151 УПК РФ предварительное следствие по должностным преступлениям в отношении следователей СК России проводят следователи

специального следственного подразделения СК России в сфере обеспечения собственной безопасности. При проведении следствия в отношении коллеги снижается объективность и беспристрастность со стороны следователя этого же ведомства, который проводит данное расследование.

Что касается второй формы реализации концепции по созданию единого и независимого следственного органа России, автор отмечает, что ее особенность заключается в теоретико-содержательном аспекте и классификации форм предварительного следствия и преступлений. Сущность этого аспекта и классификации форм предварительного следствия и преступлений заключается в разделении предварительного следствия на три формы. Предлагается ввести классификацию, включающую предварительное следствие по общим преступлениям, специальное предварительное следствие по должностным преступлениям и особое предварительное следствие по должностным преступлениям. Данную классификацию следует рассматривать в теории реализации этой концепции. Что же касается практики, то такая классификация будет напрямую влиять на подследственность и стадии ее реализации должностными лицами, что позволит по-новому пересмотреть ст.ст. 151, 448 и ряд других статей УПК РФ. Под формой предварительного следствия по общим преступлениям автор предлагает понимать процессуальную деятельность следователя Федерального Следственного комитета РФ в соответствии с УПК РФ, направленную на расследование общих преступлений. К категории «общие преступления» предлагается отнести все уголовные составы преступлений, которые носят в жизни общества постоянный характер и которые отнесены к подследственности СК России и СД МВД России.

Автор настаивает, что недопустимо наделение следователей рекомендуемого к созданию Федерального следственного комитета РФ полномочиями по возбуждению ряда уголовных составов преступлений и проведению по ним предварительного следствия в отношении следователей этого же ведомства, а также прокуроров и их помощников. К таким уголовным составам преступлений, которые предусмотрены УК РФ, следует отнести ст. 285 (злоупотребление должностными полномочиями), ст. 286 (превышение должностных полномочий), ст. 290 (получение взятки), ст. 291.2 (мелкое взяточничество), ст. 292 (служебный подлог), ст. 293 (халатность), ст. 299 (привлечение заведомо невиновного к уголовной ответственности или незаконное возбуждение уголовного дела), ст. 300 (незаконное освобождение от уголовной ответственности), части 2 и 3 ст. 303 (фальсификация доказательств и результатов оперативно-розыскной деятельности). При этом проведение предварительного следствия по таким уголовным составам преступлений в отношении всех других ведомств и их должностных лиц допускается. Также предлагается наделить следователей рекомендованного к созданию Федерального следственного комитета полномочиями по производству предварительного следствия по всем остальным уголовным составам преступлений, предусмотренных УК РФ в отношении прокуроров и их помощников, кроме вышеуказанных.

Второй формой предварительного следствия является специальное предварительное следствие по должностным преступлениям, под которым автор понимает процессуальную деятельность прокурора и его помощников по возбуждению уголовных дел, предусмотренных следующими статьями УК РФ: 285, 290, 291.2, 292, 293, 299, 300, 303 (части 2 и 3), исключительно в отношении (в зависимости от выбранного подхода, указанного в научном исследовании) следователей Федерального следственного комитета РФ. Главным признаком в таком подходе является наличие специального субъекта, которого предлагается наделить такими процессуальными полномочиями. Именно прокурор и помощник прокурора должны стать таким специальным субъектом. При этом прокурор и его помощник смогут воспользоваться этими полномочиями только после третьего отказа следователя от исполнения законных указаний прокурора и при условии применения всех усилий, чтобы заставить следователя выполнить свои обязанности по находящемуся у него

в производстве уголовному делу в соответствии с законом. Важно заметить, что прокурор и его помощник не должны наделяться такими полномочиями, как: возбуждение уголовных дел и проведение по ним предварительного следствия по всем остальным уголовным составам преступлений, предусмотренных УК РФ; контроль за расследованием преступлений, проводимых следователями рекомендованного к созданию единого и независимого следственного органа (следует наделить прокурора и помощника прокурора полномочиями давать законные указания и знакомиться с уголовным делом на любой стадии его расследования); передавать уголовные материалы от одного следователя другому; соединять или выделять уголовные дела.

Автор приводит и другой вариант решения данного вопроса. Возможно, чтобы прокурор и его помощник использовали такие полномочия исключительно только в отношении следователя собственной безопасности, который несет персональную ответственность за борьбу с должностными преступлениями и может совершить вышеуказанные преступления. Такой подход обеспечит наилучшие условия для процессуальной самостоятельности простого следователя и повысит ответственность следователя собственной безопасности, так как он сам будет заинтересован в обеспечении верховенства законности из-за нежелания попасть под уголовное преследование, начатое уже прокурором или его помощником. Прокурор будет не напрямую возбуждать уголовное дело в отношении простого следователя, уличенного в незаконных действиях, а исключительно через постановление, направленное следователю собственной безопасности, для которого оно будет являться обязательным в силу специфики его функций и выполнения задач прокурорского надзора. В результате прокурор уже не сможет оказывать существенное влияние на простого следователя в виде контроля над ним, а будет осуществлять непосредственно прокурорский надзор.

Также в целях снижения обвинительного уклона со стороны прокуратуры РФ предлагается наделить прокурора следующими полномочиями: проверять законность и обоснованность применения мер пресечения; рассматривать жалобы на действия (бездействие) и решения органов расследования; наделять адвоката правом проводить допрос свидетеля в случаях отказа последнего от дачи показаний и отказа следователя удовлетворить ходатайства о его допросе в присутствии самого адвоката и др. Из чего можно заключить, что такой подход необходим в целях защиты прав и свобод человека и гражданина в уголовном процессе независимо от их правового положения в нем, снижения обвинительного уклона со стороны прокуратуры в предварительном следствии, что в результате повысит беспристрастность прокурора и его помощников, заинтересованность прокурора и его помощника в установлении истинных событий преступного деяния.

Наделение прокурора и его помощников полномочиями по проведению специального предварительного следствия в отношении следователя и адвоката, по мнению автора, может привести к злоупотреблениям с их стороны, которые могут повлиять на проведение общего предварительного следствия. Для этого важно создать условия, при которых прокуроры и их помощники будут пользоваться такими полномочиями только в случае, если имеется нарушение закона со стороны следователя. В связи с тем что должностные преступления, совершенные прокурором в области предварительного следствия, имеют национальный характер и подрывают государственную безопасность, предлагается расширить подследственность следователей ФСБ России, добавив следующие уголовные составы преступлений по должностным преступлениям, предусмотренным ст.ст. 285, 290, 291.2, 292, 293, 299, 300, 303 (части 2 и 3) УК РФ. Тем самым следователи ФСБ России смогут проводить особенное предварительное следствие по вышеуказанным уголовным составам исключительно в отношении прокуроров и их помощников. При этом они не наделяются правом возбуждать иные уголовные дела и проводить по ним предварительное следствие в отношении прокурора и иных прокурорских работников, кроме данного блока уголовных составов преступлений.

Особое внимание автор уделяет процессуальной самостоятельности следователя при создании единого и независимого следственного комитета. Сущность процессуальной самостоятельности следователя Федерального следственного комитета РФ должна заключаться в выработке им направлений предварительного следствия и следственных версий, определении достаточности доказательств, обеспечении условий для всестороннего и полного расследования и пр. Правовая суть такой процессуальной самостоятельности заключается в том, что следователь Федерального следственного комитета должен стать единственным властным субъектом, отвечающим за законность, качество, всесторонность, полноту и объективность предварительного следствия. Однако использование такой процессуальной самостоятельности следователя в буквальном смысле приведет к снижению качества и эффективности предварительного следствия, что в итоге приведет к повышению числа нарушений прав и свобод человека и гражданина в уголовном судопроизводстве. Предлагается наделять полной процессуальной самостоятельностью следователя, который будет иметь стаж работы не менее трех лет по юридической специальности в качестве следователя следственных органов Федерального следственного комитета РФ или следственных органов ФСБ России, а также в качестве судьи, прокурора или помощника прокурора. Следователь, имеющий стаж менее трех лет, будет иметь общую процессуальную зависимость от руководителя следственного органа и его заместителей. Такой институт наставничества необходим в целях получения практических знаний, имеющих важное значение для расследования преступлений.

Резюмируя, диссертант делает вывод, что такой подход обеспечит: 1) повышенную защиту прав и свобод человека и гражданина в уголовном процессе независимо от их правового положения в нем; 2) повышение беспристрастности прокурора и его помощников путем снижения обвинительного уклона со стороны прокуратуры на стадии предварительного следствия; 3) заинтересованность прокурора и его помощника в установлении истинных событий преступного деяния; 4) устранение окклюзий в нормативных правовых актах и негативной конкуренции, которые приводят к противоречиям между СК России, прокуратурой РФ, СУ ФСБ России и СД МВД России; 5) практическую процессуальную самостоятельность следователя от прокурора и руководителя следственного органа в расследовании уголовных дел как единственного властного субъекта, отвечающего за законность, качество, всесторонность, полноту и объективность предварительного следствия; б) повышение правового статуса Председателя и следователей рекомендованного к созданию Федерального следственного комитета РФ.

Внутреннюю организацию, а именно направления деятельности структурных подразделений рекомендованного к созданию Федерального следственного комитета РФ автор предлагает учреждать исходя из специфики объекта, находящегося под защитой уголовного законодательства РФ.

В третьем параграфе «Особенности основных юридических этапов создания единого и самостоятельного Федерального следственного комитета России» автор отмечает, что сегодня одной из проблем, стоящих на пути объединения всего предварительного следствия в рамках СК России, является множественность нормативных правовых документов, регулирующих порядок присвоения и установления перечня специальных правоохранительных званий для лиц, осуществляющих предварительное следствие. Каждый орган правоохранительной системы РФ имеет свой нормативный правовой акт, регулирующий порядок присвоения и установления перечня специальных званий для следователей. В том числе это является необходимым юридическим этапом для эффективного объединения предварительного следствия в рамках СК России. На данном этапе следует отменить нормативные правовые акты МВД России и СК России в этой сфере, а затем принять единый Федеральный закон «О правоохранительной службе в Российской Федерации», который установил бы подвиды правоохранительной службы и наделил Президента РФ полномочиями утверждать своим указами положения о службе в том или ином

правоохранительном органе. Принятие такого федерального закона позволило бы избежать трудностей при объединении всех следственных органов в единый и независимый правоохранительный орган на базе СК России и переименовании его в Федеральный следственный комитет Российской Федерации. Далее предлагается принять Положение «О службе в органах предварительного следствия в Российской Федерации», главное назначение которого в процессе реформирования следственных органов заключается в том, что он поможет избежать юридических проблем, связанных с переводом следователей из одного ведомства в другое.

Автор отмечает, что сегодня в соответствии со ст. 151 УПК РФ предварительное следствие осуществляется тремя правоохранительными органами РФ: СК России, ФСБ России и СД МВД России. Создание Федерального Следственного комитета началось с учреждения СК России. В целях эффективного осуществления предварительного следствия и реализации на практике предложенной выше модели построения единого и независимого Федерального следственного комитета РФ необходимо в законодательном порядке передать полномочия по предварительному следствию и все уголовные дела в ведение СК России. Для этого нужно полностью изъять соответствующие полномочия у существующего СД МВД России. Далее на этом же юридическом этапе требуется упразднить СД МВД России в связи с передачей его функций и имущества в ведение СК России. При этом немаловажно понимать, что недопустимо расположение следственных подразделений в одних зданиях вместе с иными правоохранительными органами, особенно с подразделениями, на которые возложена оперативно-розыскная функция. Для выполнения этой задачи следует построить новые здания или передать уже имеющиеся в пользование СК России. Также автор предлагает переименовать Следственный комитет Российской Федерации в Федеральный следственный комитет Российской Федерации. Кроме этого, такая реформа правоохранительных органов, осуществляющих функции по предварительному следствию, должна затронуть и ведомственные образовательные учреждения МВД России и СК России. Упразднение СД МВД России должно будет сопровождаться упразднением действующего следственного факультета Академии МВД России, а ее профессорско-преподавательский состав, научную базу и функции следует перевести в Академию СК России и распределить между ее образовательными подразделениями. С переименованием Следственного комитета в Федеральный следственный комитет потребуется изменить наименование и образовательного учреждения СК России на Академию Федерального следственного комитета РФ.

Диссертант отмечает, что, исходя из специфики и назначения функций ФСБ России, не следует расформировывать ее следственное подразделение.

Что касается кадровых вопросов, связанных с переводом следователей из одного ведомства в другое, то автор предлагает следующий порядок разрешения данной проблемы. Так, следователям СД МВД России, изъявившим желание перевестись в Федеральный следственный комитет, придется пройти переподготовку в течение шести месяцев в образовательных учреждениях СК России независимо от звания и занимаемой должности. Переподготовка необходима в целях повышения квалификации следователей СД МВД России и обучения их способам и методам, которые используются следователями СК России при расследовании преступлений. При проведении такой реформы органов предварительного следствия следует учитывать принцип планомерности и поэтапности выполнения поставленных задач по передаче следственных функций и уголовных дел в СК России, а затем и в Федеральный Следственный комитет РФ.

Автор обращает внимание, что в процессе реформирования органов предварительного следствия не следует забывать о своевременном внесении законодателем поправок в федеральное законодательство. Этот юридический этап будет характеризоваться повышенной законотворческой деятельностью Федерального Собрания РФ.

Немаловажным является то, что автором разработаны проекты документов, необходимых в процессе реформирования органов предварительного следствия в целях

создания единого и независимого следственного органа. В частности, проекты федеральных законов «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации» (см. приложение В), «О внесении изменений в Федеральный закон "О Следственном комитете Российской Федерации", "О системе государственной службы Российской Федерации" и Федеральный закон "О прокуратуре Российской Федерации"» (см. приложение Г); проекты указов Президента РФ «О внесении изменений в Положение о Следственном комитете Российской Федерации и в перечни, утвержденные Указом Президента Российской Федерации от 14 января 2011 года № 38» (см. приложение Д) и «О совершенствовании государственного управления органов предварительного следствия» (см. приложение Е).

Главным назначением разработанных организационных этапов является защита прав и свобод человека и гражданина, обеспечение правопорядка и законности, охрана интересов гражданского общества и государства, борьба с различными правонарушениями и преступностью в период реформирования органов предварительного следствия в России. Использование принципа планомерности и поэтапности путем принятия долгосрочной программы реформирования этой правоохранительной системы государства предоставит возможность осуществить такую реформу с минимальными юридическими проблемами, такими как повышение роста преступности, потеря важных уголовных материалов и незакрепление особо важных доказательств, снижение эффективности работы самого СК России, что позволит предотвратить масштабные нарушения прав и свобод человека и гражданина в уголовном судопроизводстве.

В четвертом параграфе «Зарубежный опыт построения единого независимого следственного органа на примере республик Казахстан и Беларусь» диссертант отмечает, что в мировом сообществе существуют государства, которые имели негативный и положительный опыт при создании единого и независимого следственного органа. Изучение такого опыта, во-первых, обеспечит возможность избежать ошибок, которые были допущены в иных государствах, и, во-вторых, позволит опровергнуть доводы тех, кто негативно относится к образованию такого правоохранительного органа на базе СК России. Особое внимание автор уделил практике стран ближнего зарубежья: республики Казахстан, Беларусь и Приднестровская Молдавская Республика.

В 1995 году в соответствии с Указом Президента Республики Казахстан на базе следственных органов Прокуратуры и МВД был образован Государственный Следственный комитет (ГСК), который так же, как и СК России, был напрямую подчинен президенту и не являлся органом исполнительной власти. В соответствии с Положением «О Государственном Следственном комитете Республики Казахстан» данный правоохранительный орган наделялся такими полномочиями, как осуществление функций в сфере предварительного следствия, дознания и оперативно-розыскной деятельности. Кроме этого, в ведение ГСК была передана часть образовательных учреждений, которые занимались подготовкой сотрудников для оперативно-розыскной, следственной и экспертной деятельности.

Что касается правового статуса сотрудников ГСК, то здесь следует отметить, что широкими правами наделялся руководитель следственного органа ГСК. Органы прокуратуры могли осуществлять только надзор без подкрепления его должными юридическими механизмами. Прокурор не наделялся правом, как в России, утверждать обвинительное заключение.

Исследование нормативно-правового материала показало, что практическая деятельность ГСК привела к повышению негативной криминогенной ситуации, что заставило руководство страны 5 ноября 1997 г. принять решение о его упразднении и передаче его функций органам государственной безопасности и МВД Республики Казахстан. Быстрое проведение реформы, направленной на создание ГСК, привело к уничтожению действующей тогда правоохранительной системы расследования преступлений и к снижению уровня и качества государственного контроля за осуществлением единой уголовной политики.

В работе показано, что, исходя из опыта Казахстана, отдельные представители юридической науки в России высказываются против такого опыта. С ними трудно не согласиться, однако при создании в России Федерального следственного комитета следует не копировать зарубежный опыт, а использовать лишь самое важное и необходимое при создании такой правоохранительной структуры. Ошибки руководства при создании ГСК были следующие: совмещение одновременно таких функций, как оперативно-розыскная, следственная и дознания. Единый и независимый следственный орган должен выполнять исключительно только функцию предварительного следствия. В случае наделения такого органа оперативно-розыскной функцией и функцией дознания это приведет к фальсификации результатов оперативно-розыскной деятельности в целях поддержания статистических данных раскрываемости преступных деяний. Кроме того, такое ведомство автоматически превратится в суперведомство, которое будет дублировать функции Министерства внутренних дел. Также важно отметить, что недопустимо, чтобы такой следственный орган наделялся полномочиями в области формирования статистики. Другими ошибками являются быстрое создание ГСК Республики Казахстан и неправильное формирование содержательного аспекта реформы органов предварительного следствия.

Что касается Республики Беларусь, то следует отметить, что руководство этой страны добилось положительного результата при создании единого и независимого следственного органа. 12 сентября 2011 г. Президент Республики Беларусь подписал Указ № 409 «Об образовании Следственного комитета Республики Беларусь» (СК РБ), причем он не является органом исполнительной власти. 13 декабря 2011 г. Президент также подписал закон «О внесении дополнений и изменений в некоторые законы Республики Беларусь по вопросам образования Следственного комитета Республики Беларусь». Согласно Указу образование СК РБ происходило путем передачи функций предварительного следствия из следственных подразделений органов прокуратуры, органов внутренних дел и органов финансовых расследований Комитета государственного контроля. В диссертации показано, что не были изъяты полномочия по проведению предварительного следствия у органов государственной безопасности. Также автором выявлено, что прокурор обладает правом возбуждать уголовное дело и проводить по нему предварительное расследование в целях осуществления общего эффективного прокурорского надзора. Основными нормативными правовыми актами, определяющими правовой статус этого правоохранительного органа, являются Закон РБ от 13 июля 2012 г. № 403-3 «О Следственном комитете Республики Беларусь» и Положение «О Следственном комитете Республики Беларусь».

Особый интерес у автора вызвала модель организации и деятельности единого и независимого следственного органа в Приднестровской Молдавской Республике, где руководством Республики был учтен опыт построения СК России. Так, 21 сентября 2012 г. Президентом был издан Указ № 627 «О некоторых мерах по исполнению Конституции Приднестровской Молдавской Республики и реализации решений Конституционного суда Приднестровской Молдавской Республики, о создании Следственного комитета Приднестровской Молдавской Республики» (СК ПМР). В соответствии с этим Указом был создан СК ПМР. Далее в целях его нормального функционирования принимаются Закон от 26 октября 2012 г. № 205-3-V «О Следственном комитете Приднестровской Молдавской Республики» и Указ Президента ПМР № 658 «Об утверждении Положения о Следственном комитете Приднестровской Молдавской Республики». Особенностью организации и деятельности СК ПМР, в соответствии с этими документами, является несколько особых юридических моментов, а именно: во-первых, данный правоохранительный орган является органом исполнительной власти, т. е. входит в состав Правительства ПМР. По мнению диссертанта, такой подход говорит о том, что данный государственный орган обладает правами министерства и наделен самостоятельностью и независимостью только в рамках правительства; во-вторых, он обладает полномочием участвовать в рассмотрении дел судами, точнее говоря, поддерживать функцию государственного обвинения, которая свойственна

органам прокуратуры; в-третьих, Председатель Следственного комитета назначается Президентом по представлению Председателя Правительства.

Диссертант полагает, что при создании единого и независимого следственного органа в России на базе Следственного комитета необходимо учитывать все юридические и научно-исследовательские моменты и выводы, предложенные в настоящем научном исследовании, а также следует учесть опыт Республики Беларусь, Республики Казахстан и Приднестровской Молдавской Республики.

Из практического опыта по созданию единого и независимого следственного органа в Республике Беларусь и Приднестровской Молдавской Республике, которые могли бы подтвердить или доказать успешность, эффективность и важность некоторых юридических и научных выводов настоящего исследования, диссертант рекомендует принять во внимание следующее: единый и независимый Следственный комитет России после проведения реформы органов предварительного следствия должен выполнять исключительно только функцию предварительного следствия; необходимо принять Положение «О службе в органах предварительного следствия в Российской Федерации»; исходя из особенностей правового статуса и менталитета прокурора и помощников прокурора в России, не следует заимствовать полномочия прокурора, предусмотренные в Республике Беларусь после проведения реформы следственных органов; при создании единого и независимого следственного органа на базе СК России не следует наделять Президента РФ полномочием по назначению Председателя СК России, как это предусмотрено сегодня в России, Республике Беларусь и Приднестровской Молдавской Республике. Для федеративных государств ведущую роль в назначении Председателя единого и независимого следственного органа необходимо отводить парламенту; целесообразно соблюдать поэтапность проводимой реформы; не следует изымать функции следствия у органов государственной безопасности, как это было сделано в Республике Беларусь; необходимо разработать и принять норму, согласно которой военнообязанные, проходящие правоохранительную службу, снимаются с воинского учета и состоят на учете в кадрах соответствующего правоохранительного органа.

Подводя итоги, автор обосновал следующий вывод: на практике существует три модели построения единого и независимого следственного органа: первая — когда такой орган является органом исполнительной власти, обладает правами федерального министерства, и его независимость ограничена рамками правительства; вторая — когда такой единый и независимый следственный орган подчиняется президенту, и в нем сосредотачиваются все функции, присущие Министерству внутренних дел; третий — когда следственный орган един и независим, подчиняется президенту и обладает функцией предварительного следствия наряду с прокуратурой и органами государственной безопасности.

Принимая во внимание сформулированные автором предложения, рекомендации, выводы, а также практический опыт зарубежных стран, можно заключить, что образование единого и независимого следственного органа на базе СК России будет иметь свои положительные результаты в борьбе с преступностью, но при этом не следует в процессе его создания заимствовать успешный практический опыт Республики Беларусь и Приднестровской Молдавской Республики без его осмысления, а также без учета специфики формы государства, экономических, политических и национальных факторов.

В заключении изложены основные результаты научного исследования, в краткой форме сформулированы теоретические и прикладные выводы, а также предложения по совершенствованию законодательства.

В приложениях представлены данные официальной статистики преступлений, подготовленные диссертантом проекты федеральных законов и указов Президента РФ, а также анкета и результаты проведенного автором опроса.

По теме диссертации автором опубликованы следующие работы:

**Статьи в ведущих рецензируемых научных изданиях,
указанных в перечне ВАК при Минобрнауки России**

1. О необходимости создания единого нормативно-правового документа о порядке присвоения и установления единого перечня специальных званий для лиц, осуществляющих предварительное следствие в Российской Федерации / Н. В. Бабич // Образование и право. — 2017. — № 6. — С. 124–128 (0,3 п. л.).
2. Особенности юридических этапов и предпосылок создания самостоятельного следственного органа в России с 1991 года / Н. В. Бабич // Образование и право. — 2017. — №11. — С. 272–281 (0,6 п. л.).
3. Особенности отдельных современных концепций и моделей организации и деятельности следственного аппарата России / Н. В. Бабич // Евразийская адвокатура. — 2018. — №4 (35). — С. 70–84 (0,9 п. л.).

Статьи в иных научных изданиях

4. К вопросу о некоторых правовых недостатках отдельных положений нормативно-правовых актов, регулирующих организацию и деятельность органов предварительного следствия в России / Н. В. Бабич // Следствие в России: три века в поисках концепции: материалы Международной научно-практической конференции (г. Москва, 12 октября 2017 г.). — М., 2017. — С. 228–230 (0,5 п. л.).
5. Исторический аспект формирования следственных органов в России до объединения княжеств вокруг Москвы / Н. В. Бабич // Формирование и развитие правоохранительных и правозащитных функций государства на различных стадиях его становления: сборник статей, опубликованных по итогам Всероссийской научно-практической конференции (г. Москва, 18 ноября 2016 г.) — М., 2017. — С. 43–48 (0,3 п. л.).
6. К вопросу о некоторых терминах, используемых в ходе реформы предварительного следствия в России в начале XXI века / Н. В. Бабич // Актуальные проблемы административного, финансового и информационного права в России и за рубежом: материалы межвузовской научной конференции (г. Москва, 2017 г.). — М., 2018. — С. 7–19 (0,8 п. л.).
7. Особенности зарубежного опыта по построению единого независимого следственного органа на примере Казахстана, Белоруссии и Приднестровской Молдавской Республики / Н. В. Бабич // Всероссийская научно-практическая конференция «Ягужинские чтения» (г. Калуга, 2018 г.): сборник статей. — Калуга, 2018. — С. 409–421 (0,8 п. л.).
8. Деятельность Следственного комитета Приднестровской Молдавской Республики по защите прав и свобод человека и гражданина / Н. В. Бабич // Международное сотрудничество прокуратуры Российской Федерации в сфере защиты прав и свобод человека и гражданина: сборник материалов круглого стола (г. Москва, 2018 г.). — М., 2018. — С. 162–165 (0,25 п. л.).

АННОТАЦИЯ**Бабич Никита Владимирович****Правовое регулирование и организация деятельности органов предварительного следствия в Российской Федерации**

Диссертация посвящена исследованию правовых особенностей и проблем, связанных с тенденциями развития организационной структуры органов предварительного следствия и повышения эффективности их деятельности в рамках правового Российского государства в целях защиты прав, свобод и интересов личности в уголовном судопроизводстве. В работе рассмотрены: совокупность взаимосвязанных теоретических, правовых и организационных особенностей и проблем правового статуса, форм организации и деятельности органов предварительного следствия и их должностных лиц на всех исторических этапах развития России. Исследованы концепция и модели построения единого и независимого следственного органа с использованием опыта зарубежных стран. В работе представлена совокупность новых теоретически и практически значимых положений, вносящих существенный вклад в теорию правоохранительной деятельности органов предварительного следствия РФ.

Babich Nikita Vladimirovich**Legal regulation and organization of the activities of the preliminary investigation bodies in the Russian Federation**

The thesis is devoted to the study of legal peculiarities and problems related to the development trends of the organizational structure of the preliminary investigation bodies and increasing the effectiveness of their activities within the framework of the legal Russian state in order to protect the rights, freedoms and interests of the individual in criminal proceedings. The scientific study examined: a set of interrelated theoretical, legal and organizational features and problems of the legal status, forms of organization and activities of the preliminary investigation bodies and their officials both at the modern and at the historical stages of the Russian state. The concept and models of building a single and independent investigative body are explored using the experience of foreign countries. The work highlighted a set of new theoretical and practically important provisions that contribute to the theory of law enforcement activities of the preliminary investigation bodies.

