

Качественный прорыв в развитии правовой системы

Создание Следственного комитета Республики Беларусь как реализация концептуальных основ национальной безопасности государства в современных условиях



Леонид МАЛЬЦЕВ,
Государственный секретарь Совета Безопасности Республики Беларусь,
генерал-полковник

12 сентября Президент Республики Беларусь А.Г. Лукашенко подписал Указ № 409 «Об образовании Следственного комитета Республики Беларусь». Решение о его создании было принято 2 августа 2011 года на проведенном под руководством главы государства совещании по вопросу совершенствования системы органов предварительного расследования. Следственный комитет будет находиться в подчинении Президента страны как гаранта Конституции Республики Беларусь, прав и свобод белорусских граждан. 1 января 2012 года новая следственная структура приступит к функционированию.

Прежде всего следует отметить, что принятию этого решения предшествовала масштабная научная и аналитическая работа, изучался зарубежный опыт, оценивалась современная ситуация в правовой и общественно-политической сферах. Личное участие в этой деятельности Президента Республики Беларусь позволило совершить еще один важный шаг на пути качественного совершенствования государственной системы поддержания законности и правопорядка.

ВВЕДЕНИЕ В ПРОБЛЕМУ

Следует подчеркнуть, что в Беларуси нет системных недостатков в поддержании правопорядка. На протяжении последних лет имеет место тенденция снижения преступности. Достаточно сказать, что уровень преступности в Беларуси за 5 лет снизился

более чем на 26 %. В прошлом году по сравнению с 2009-м общее число зарегистрированных преступлений снизилось почти на 7 % – с 151,3 тыс. до 140,3 тыс. Значительно уменьшилось число тяжких и особо тяжких преступлений: количество убийств снизилось на 14,7 %, умышленных тяжких телесных повреждений – более чем на 10 %, грабежей – на 17,3 %, разбойных нападений – более чем на 16 %, хулиганств – на 8 %. Эти же тенденции характерны и для текущего года. Например, за первое полугодие число особо тяжких преступлений снизилось на 19 %.

Вместе с тем процесс совершенствования системы поддержания правопорядка, обеспечения нормативного поведения непрерывен. Тем более что наша страна объективно подвержена влиянию глобальных вызовов, в том числе криминальных.

В Концепции национальной безопасности Республики Беларусь среди основных внешних источников угроз национальной безопасности отмечены: расширение масштабов трансграничной преступности; деятельность транснациональных либо зарубежных преступных организаций и группировок, связанная с посягательствами на жизнь, здоровье, свободу и социальные права белорусских граждан. Кроме того, внутренние источники угроз национальной безопасности – криминальные тенденции и проявления в обществе. Причем на данном этапе одним из наиболее актуальных направлений повышения эффективности системы обеспечения правопорядка в стране является необходимость радикального совершенствования предварительного расследования преступлений.

Предварительное расследование (предварительное следствие и дознание) – относительно самостоятельная форма государственной правоохранительной деятельности, от качества которого во многом

зависит ее эффективность. Следователями и дознавателями правоохранительных органов производится предварительное расследование уголовных дел, они отвечают за качество и сроки предварительного следствия и дознания.

Именно в системе предварительного расследования преступлений имеют место ряд недостатков. Во-первых, отмечается низкое качество работы данной системы. Почти две трети оправдательных приговоров вынесены судами из-за ненадлежащего исполнения сотрудниками органов предварительного расследования своих должностных обязанностей. Только за первое полугодие 2011 года по сравнению с аналогичным периодом прошлого года число лиц, необоснованно привлеченных в качестве обвиняемых, включая оправданных судами, возросло в полтора раза – со 100 до 151.

Во-вторых, имеются факты, когда лица, виновные в совершении преступления, избегают уголовной ответственности и уходят от возмещения причиненного государству и потерпевшим гражданам ущерба. В ходе предварительного расследования не всегда выявляются допускаемые оперативными сотрудниками ошибки, а иногда и прямые фальсификации. Встречаются факты, когда решения о предъявлении гражданам обвинения принимаются следователями при явно недостаточном объеме доказательств.

Главная причина имеющих место недостатков – зависимость следователя от ведомственных интересов. В стране на протяжении многих лет функционируют четыре крупных центра предварительного расследования – в МВД, КГБ, прокуратуре и департаменте финансовых расследований КГК. Несмотря на то, что по закону следователи – фигуры процессуально независимые, де-факто все они подчиняются соответствующим руководителям структурных подразделений данных ведомств. Кроме того, в данных органах отсутствуют единые методики организации расследования, единая система учета и система статистики правонарушений, единые критерии оценки эффективности работы, а также единые подходы к юридической квалификации одних и тех же правовых ситуаций.

Конечно, кто-то может сказать, что на фоне общего количества правонарушений 100–150 оправдательных приговоров со-

ставляет менее 0,15 %. На фоне десятков тысяч уголовных дел эти цифры, может быть, и не кажутся значимыми. Но необходимо понимать, что за каждым подобным негативным случаем стоят судьбы людей.

Здесь необходимо подчеркнуть, что принятая в 2010 году Концепция национальной безопасности Республики Беларусь впервые определяет национальные интересы как совокупность потребностей государства по реализации сбалансированных интересов личности, общества и государства, позволяющих обеспечивать, прежде всего, конституционные права граждан.

Отсутствие обеспечения именно баланса интересов приводит к неустойчивости системы и стимулирует необратимые процессы, вплоть до ее разрушения. Даже единичные факты неправомерного привлечения людей к ответственности напрямую влияют на национальную безопасность государства, нарушая соответствующий баланс интересов. Поэтому оправдания ошибкам в ходе предварительного следствия быть не может. Следователь должен, несомненно, быть независимым от ведомственных интересов. Его деятельность регламентируется только законом.

Таким образом, оптимизация системы предварительного расследования преступлений, повышение ее эффективности является продиктованной временем объективной необходимостью и первоочередной задачей, непосредственно влияющей

УКАЗ ПРЕЗИДЕНТА РЕСПУБЛИКИ
12 сентября 2011 г. № 409
образования Следственного комитета Республики Беларусь
действия деятельности органов предварительного расследования из систем органов финансовых расследований Комитета государственного контроля
Следственный комитет Республики Беларусь является следственным аппаратом из системы органов предварительного расследования из систем органов финансовых расследований Комитета государственного контроля
Следственный комитет является:
центральным правоохранительным органом и органом, подчиненным Президенту Республики Беларусь, осуществляющим полномочия в соответствии с законодательными актами полномочия в соответствии с законодательными актами
централизованной системой, которую составляет Следственный комитет (центральный аппарат);
Следственного комитета по областям и г. Минску, г. Могилеву, г. Гомелю, г. Житомирскому, городские, районные в городах и районах
Следственного комитета могут находиться в соответствии с законодательными актами, референдумом Республики Беларусь.
Следственный комитет является государственной организацией. При этом отдельные функции в соответствии с законодательными актами возложены на органы государственного управления.

ОБ АВТОРЕ

МАЛЬЦЕВ Леонид Семенович.

Родился в 1949 году в д. Ветенева Слонимского района Гродненской области. В 1971 году окончил Киевское высшее общевойсковое командное училище, в 1979 – Военную академию имени М.В. Фрунзе, в 1992 году – Военную академию Генерального штаба.

Воинскую службу проходил в Группе советских войск в Германии, в Дальневосточном военном округе. С 1992 года – в Беларуси, первый заместитель командующего 28-й армией, командир корпуса. В 1994 году – начальник Главного штаба Вооруженных Сил Республики Беларусь – первый заместитель министра обороны. С 1995 года – министр обороны Республики Беларусь. В марте 1997 года назначен первым заместителем начальника Штаба по координации военного сотрудничества государств – участников СНГ. В 2000–2001 годах – заместитель Государственного секретаря Совета Безопасности Республики Беларусь. С марта 2001 года – министр обороны Республики Беларусь.

С декабря 2009 года – Государственный секретарь Совета Безопасности Республики Беларусь.

Генерал-полковник. Доктор политических наук. Кандидат социологических наук. Заслуженный специалист Вооруженных Сил Республики Беларусь.

на состояние национальной безопасности государства.

«Реформирование следственного аппарата – это не цель, а средство повышения качества его работы, – подчеркнул на совещании 2 августа Президент Республики Беларусь А.Г. Лукашенко. – Приоритетными должны быть соблюдение требований закона, защита интересов граждан и государства. Необходимо, чтобы ни один невиновный человек не был арестован и осужден, а преступления быстро, профессионально раскрывались и расследовались». Это требование главы государства, несомненно, будет проведено в жизнь с неуклонной твердостью.

ПРЕДВАРИТЕЛЬНОЕ РАССЛЕДОВАНИЕ В РЕТРОСПЕКТИВЕ И ПРИЧИНЫ ИМЕЮЩИХСЯ НЕДОСТАТКОВ

История белорусского следствия во многом связана со сложившейся системой права в дореволюционной России, а затем и в СССР. В Российской империи постоянно действующий Следственный аппарат был создан Судебными уставами 1864 года и существовал он при судах. В книге первой Судебных уставов «Общее учреждение судебных учреждений» указано, что «для производства следствия по делам о преступлениях и проступках» при судах «состоят Судебные Следователи», которые «назначаются Высочайшую властью, по представлению Министра Юстиции» на основании представления «общего собрания Суда при участии Прокурора», и увольнение их с должности зависело «от той власти, коею они определены к должностям».

Принципиально важно, что, несмотря на то, что производство предварительного расследования поручалось должностным лицам судов, со времени введения в 1864 году должностей судебных следователей они фактически выводились из-под административного подчинения руководителей судов, при которых состояли, а также не были они подчинены и прокурорам.

На прокуроров, в соответствии с Уставом уголовного судопроизводства, возлагался надзор за следствием. При этом прокуроры получили достаточно широкие надзорные полномочия за расследованием судебными следователями уголовных дел, в то же вре-



На совещании у Президента Республики Беларусь обсуждается возможность создания в Беларуси единого Следственного комитета. 2 августа 2011 года

мя прокуроры лишены были права производства предварительного расследования. Как было записано по этому поводу в данном Уставе, «Прокуроры и их Товарищи предварительное следствие сами не производят, но дают только предложения о том следователям и наблюдают постоянно за производством следственных действий».

В дальнейшем за истекшую полуторавековую историю своего функционирования следственный аппарат претерпел немало организационно-структурных перестроек, связанных с изменениями социально-политического строя и решаемых им практических задач.

В частности, на заре становления советской власти Декретом Совета Народных Комиссаров № 1 «О суде» институт следователей вообще был упразднен.

Со временем он возродился в лице народных следователей – при судах, а впоследствии должности следователей при судах были упразднены и введены в органах прокуратуры, за которыми были также сохранены функции по осуществлению надзора за законностью предварительного расследования уголовных дел, а также в органах внутренних дел и государственной безопасности с сохранением за ними функций по осуществлению оперативно-розыскной деятельности по предупреждению, выявлению, пресечению преступлений, выявлению и установлению лиц, их подготавливающих, совершающих или совершивших.

Что представляет собой система предварительного расследования в Беларуси? Предварительное расследование в Респуб-

лике Беларусь производится следователями прокуратуры, органов внутренних дел, государственной безопасности и финансовых расследований. Все они входят в структуру соответствующих ведомств. К примеру, за прокуратурой Республики Беларусь, несмотря на предоставление ей права производства предварительного следствия по уголовным делам, остался и надзор за законностью предварительного расследования по этим делам. А МВД, КГБ и КГК Республики Беларусь, одновременно с правом производства предварительного расследования уголовных дел, реализуется право осуществления оперативно-розыскной деятельности как с целью предупреждения, выявления, пресечения преступлений, выявления и установления лиц, их подготавливающих, совершающих или совершивших, так и по расследуемым ими делам.

Подобное положение дел в совокупности со сложившейся системой предварительного следствия в МВД, КГБ, КГК нуждается в совершенствовании.

Во-первых, осуществление функции уголовного преследования прокуратурой в том объеме, который сложился к настоящему времени, снижает объективность прокуроров при оценке законности процессуальных решений и действий органов расследования, так как по действующим на данный момент нормам УПК прокурор не столько надзирает за соблюдением законности при производстве следователями прокуратуры предварительного следствия, сколько контролирует процесс расследования ими уголовных дел, так как дает обязательные к исполнению указания и фактически сам принимает решения по уголовным делам.

Во-вторых, излишний контроль прокурора за предварительным следствием, с одной стороны, ослабляет ответственность следователя за принимаемые им решения, приводит к потере инициативности и процессуальной независимости, а с другой – снижает мотивацию надзора за законностью предварительного следствия (уголовного преследования) в угоду обвинительному уклону.

В-третьих, следственные подразделения МВД, КГБ и КГК фактически находятся в прямой непроцессуальной зависимости от руководителей этих органов, на которые также возложено осуществление



оперативно-розыскной деятельности в целях предупреждения, выявления, пресечения преступлений, выявления и установления лиц, их подготавливающих, совершающих или совершивших.

В-четвертых, наличие параллельных структур предварительного следствия в разных правоохранительных органах приводит к росту управленческого аппарата, к формально-бюрократическому решению вопросов о подследственности преступлений, что в итоге значительно снижает эффективность расследования уголовных дел.

Кроме того, имеет место крайне несовершенная система критериев оценки работы всех четырех следственных подразделений. Каждое из них руководствовало собственной криминологической статистикой и системой отчетности. При этом оценка результатов их деятельности до последнего времени производилась, главным образом, по количеству возбужденных и направленных в суд уголовных дел.

Как отмечает председатель Верховного суда В.О. Сукало, такая система «прямо или косвенно подталкивала людей к тому, чтобы находить преступления там, где их нет. Например, в пограничных ситуациях, то есть на грани проступка и преступления. Практически все следственные структуры занимались тем, что возбуждали уголовные дела по мелким, незначительным, неопасным преступлениям и доводили их до суда. С ведомственной точки зрения такая погоня за показателями объяснима и понятна, но с точки зрения законности и гуманизма это недопустимо. Девизом и судов, и органов предварительного расследования должны стать слова главы государства: «Не ищите преступлений там, где их нет!»»

Достаточно сказать, что в прошлом году судами прекращено 5000 уголовных дел, поступивших в суд, но не внесенных в судебное заседание, а в первом полугодии 2011 года таких дел было 1800. То есть формальное возбуждение уголовного дела – далеко не достижение и тем более не показатель качества работы того или иного подразделения.

Таким образом, действующая система предварительного расследования в Республике Беларусь фактически сохранила в себе структурные недостатки, заложенные еще несколько десятилетий назад. Следствие

находится в непроцессуальной, административной подчиненности начальников органов дознания, прокуроров и управляется теми же ведомственными административными методами, что и другие службы правоохранительных органов (оперативно-розыскная деятельность, надзор).

Учитывая особое процессуальное положение следователя, такие методы управления нельзя считать приемлемыми. В условиях, когда сохраняются рычаги административного воздействия на следователя со стороны органов, отвечающих за оперативно-розыскную деятельность, и органов, осуществляющих надзор за предварительным расследованием, не может быть в полной мере гарантирована процессуальная самостоятельность следователей со всеми вытекающими отсюда негативными последствиями, равно как и функциональное качество прокурорского надзора за законностью уголовного преследования в ходе досудебного производства.

ПОВЫШЕНИЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ ПРЕДВАРИТЕЛЬНОГО РАССЛЕДОВАНИЯ И ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ

Констатируемая в настоящее время недостаточная эффективность предварительного следствия вызывает необходимость кардинального решения соответствующих проблем в самих органах предварительного расследования. В первую очередь – это необходимость организационного разграничения функции прокуратуры по предварительному расследованию уголовных дел от функций по надзору за соблюдением законности при их расследовании, поддержанию государственного обвинения в судах по расследованным прокуратурой делам и осуществления надзора за соответствием закону судебных решений по этим делам.

Это разграничение должно быть направлено на такую организацию предварительного следствия, которая бы укрепила реальную самостоятельность и ответственность следователя за принятие решений, обеспечивала бы объективность и беспристрастность в процессе производства предварительного расследования уголовных дел и способствовала бы соблюдению прав участников уголовного процесса.



Главный путь совершенствования системы предварительного расследования – создание в Беларуси независимого Следственного комитета, расширение процессуальной самостоятельности следователя и повышение его правового и социального статуса.

Следственный комитет должен стать единственным органом предварительного расследования в государстве.

В самом общем плане – это государственный правоохранительный орган и орган предварительного следствия, подчиненный главе государства, осуществляющий полномочия в сфере досудебного уголовного производства.

При определении облика Комитета учтен опыт организации системы органов предварительного расследования государств ближнего и дальнего зарубежья. В этом отношении заслуживает внимания опыт Российской Федерации, где Федеральным законом от 5 июня 2007 года № 87-ФЗ «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации» и законом «О прокуратуре Российской Федерации» создан Следственный комитет при прокуратуре Российской Федерации. Целью его создания явилось обеспечение независимости следственных органов, повышение эффективности прокурорского надзора за соблюдением закона при производстве предварительного расследования и при рассмотрении судом уголовных дел.

В задачи Комитета входила активизация усилий по защите прав и свобод граждан, борьба с коррупцией, пресечение правонарушений среди работников правоохранительных органов и прокуратуры. За прокуратурой оставались функции надзора и поддержания обвинения в судах. Но двухлетняя практика деятельности Следственного комитета при прокуратуре Российской Федерации показала необходимость более четкого разграничения функций прокурорского надзора и предварительного следствия.

Была принята целесообразность функционирования Следственного комитета вне системы прокуратуры Российской Федерации с целью создания необходимых условий для эффективной реализации полномочий прокуроров по надзору за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия, усиления взаимодействия следственных органов с органами

прокуратуры РФ, повышения объективности следствия. 15 января 2011 года на базе Следственного комитета при прокуратуре создан Следственный комитет как самостоятельный федеральный государственный орган, подчиненный Президенту Российской Федерации. К его подсудности отнесены дела об отдельных тяжких и особо тяжких преступлениях и преступлениях, совершенных «спецсубъектами».

Важный опыт накоплен в Казахстане, где предварительное следствие по уголовным делам осуществляется следователями Комитета национальной безопасности, органов внутренних дел и финансовой полиции, а дознание – органами внутренних дел, финансовой полиции, военной полиции, таможенными органами, органами юстиции, органами пограничной службы, а также органами государственной противопожарной службы. При этом Уголовно-процессуальный кодекс Казахстана наделяет прокурора широким объемом надзорных полномочий властно-распорядительного характера, реализуя которые он выступает активным участником уголовного судопроизводства на всех его стадиях.

Одновременно следует подчеркнуть, что после системного анализа ошибок, допущенных при реформировании предварительного расследования в конце 90-х годов прошлого столетия (создание вначале единого Следственного комитета, а затем его упразднение), принято решение о необходимости реализации модели построения органов расследования в виде единого следственного органа.

Нельзя обойти вниманием и опыт США, где расследование преступлений производит полиция, наряду с независимыми друг от друга федеральными органами полиции, принадлежащими министерствам юстиции, финансов, почтовому, труда, здравоохранения, сельского хозяйства, торговли, внутренних дел, армии, флота, военно-воздушных сил, государственного департамента, функционируют подчиняющиеся местным органам власти полицейские службы поселков, городов, округов, штатов.

Одновременно в США функционирует Федеральное бюро расследований – ведомство при Министерстве юстиции, основанное еще в 1908 году. ФБР имеет полномочия расследовать нарушения федерального



законодательства страны и обеспечивать безопасность государства, общества и президента. Под общую юрисдикцию ФБР попадают не менее 200 категорий федеральных преступлений. В настоящее время среди главных приоритетов ФБР – контртерроризм, контрразведка и безопасность в кибернетическом пространстве.

В Республике Беларусь назрела необходимость в преобразовании предварительного расследования и приняты соответствующие решения. В настоящее время создается самостоятельный следственный аппарат в виде Следственного комитета Республики Беларусь, в который будут переданы следственные аппараты органов прокуратуры, внутренних дел и финансовых расследований.

Речь не идет о простом обособлении следственного аппарата в самостоятельную структуру, что само по себе не сможет обеспечить улучшение качества предварительного расследования. Следственный аппарат организационно и финансово должен стать независимым от структур других правоохранительных органов, так как только в таком случае он будет более мобильным, что позволит достаточно оперативно распределять работу следователей в зависимости от нагрузки в том или ином регионе, их подготовку и переподготовку, а также более оперативно решать кадровые и финансовые вопросы.

Кроме этого, к следственному аппарату должны отойти функции процессуального руководства предварительным расследованием уголовных дел, которые в настоящее время закреплены за прокурором. За прокурором будет сохранен надзор за законностью процессуальной деятельности следователей на всех стадиях как по процессуальным, так и по материально-правовым основаниям уголовного преследования с правом отмены незаконных действий следователей.

Наряду с тем, что Следственный комитет станет государственным правоохранительным органом и органом предварительного расследования, подчиненным главе государства, он возьмет на себя функции единой централизованной системы, которую составят непосредственно сам комитет как центральный аппарат, его управления по областям республики и городу Минску, а также районные (межрайонные), городские и районные в городах отделы. В под-

чинении Следственному комитету могут находиться необходимые для обеспечения его деятельности организации, которые создаются, реорганизовываются и ликвидируются по решению Президента Республики Беларусь.

В соответствии с указом главы государства основными задачами Следственного комитета станут:

- всестороннее, полное, объективное и оперативное расследование преступлений в соответствии с последовательностью, установленной уголовно-процессуальным законодательством;
- защита прав и законных интересов граждан, соблюдение законности при проверке, рассмотрении заявлений и сообщений о преступлениях, возбуждении уголовных дел, производстве предварительного следствия;
- определение основных направлений совершенствования следственной работы и их реализация, внедрение в практику достижений науки и техники, положительного опыта, прогрессивных форм и методов организации предварительного следствия;
- руководство подчиненными органами предварительного следствия, осуществление процессуального контроля за их деятельностью;
- выявление причин и условий, способствующих совершению преступлений, принятие мер по их устранению;
- участие в пределах своей компетенции в реализации государственной уголовной политики, разработка предложений по совершенствованию правового регулирования в сфере правоохранительной деятельности;
- осуществление в пределах своей компетенции международного сотрудничества в сфере досудебного уголовного производства.

Впереди немало работы. Среди первоочередных задач, решаемых в настоящее время: разработка нормативной правовой базы функционирования Следственного комитета; оценка кадрового потенциала и материально-технической базы следственных аппаратов государственных органов, объединяемых в Следственный комитет; проведение переаттестации всего руководящего состава следственных аппаратов с тем, чтобы в комитет попали только высокопрофессиональные кадры, ответственно относящиеся к своей работе; определение, в свя-



зи с объединением следственных аппаратов трех ведомств, численности освобождаемого управленческого и технического аппарата и количества сокращаемой материально-технической базы; определение порядка перехода следователей органов прокуратуры, внутренних дел и финансовых расследований на работу в Следственный комитет, передачи материально-технической базы следственных аппаратов Следственному комитету и другие.

С 1 января 2012 года Следственный комитет Республики Беларусь приступит к своей деятельности. Его создание позволит: – обеспечить централизацию и скоординированность следственных подразделений, исключить дублирование функций следственных органов, унифицировать подходы к квалификации преступлений и методики расследования;

- сформировать систему предварительного расследования, лишенного узковедомственных интересов и амбиций, которыми пока страдают следственные структуры, что обеспечит исключение ведомственного влияния и административного давления на следствие, разграничение функции следствия с функциями надзора, контроля и дознания;
- повысить эффективность и качество прокурорского надзора, в том числе за соблюдением законности в органах предварительного следствия, что позитивно скажется на качестве расследования уголовных дел;
- унифицировать порядок и условия прохождения службы следователями, обеспечить оптимальную специализацию и повышение их профессионализма, а также улучшить социальные гарантии;
- улучшить экспертное и технологическое обеспечение правосудия;
- оптимизировать и в конечном счете сократить государственные расходы на функционирование следственного аппарата.

Решение Президента страны о создании Следственного комитета и его реализация по своей сути являются значительным качественным прорывом в развитии правовой системы Республики Беларусь. Как результат, будет радикально повышен уровень предварительного расследования, защиты прав и свобод граждан, интересов личности, общества и государства. ▀