

Т.Г. Олещенко, Е.Н. Петухов

Понятие и содержание законности в деятельности руководителя следственного органа

T.G. Olefirenko, E.N. Petukhov

The Concept and the Content of Legality in the Activities of the Head of Investigation Department

Авторы отстаивают идею о том, что основным условием законности в деятельности руководителя следственного органа должно быть совершенство закона. Чем совершеннее законы, чем полнее проводятся в жизнь их требования, тем выше уровень законности. Предложены понятия «законность предварительного расследования» и «руководитель следственного органа».

Ключевые слова: законность, предварительное следствие, руководитель следственного органа, уголовный процесс.

Проблемы законности были и остаются одними из важнейших в практике применения государственных органов и должностных лиц, осуществляющих предварительное расследование, так как являются непосредственно связанными со стратегической задачей любого демократического правового государства – обеспечением основных прав и свобод человека и гражданина.

Проблема обеспечения законности в государстве стала предметом внимания Президента РФ. Возникла объективная потребность по проведению действенной «работы по обеспечению безопасности граждан и в борьбе с коррупцией, восстановлению веры людей в законность» [1, с. 3].

Сущности и проблемам обеспечения законности в уголовном судопроизводстве посвятили свои монографические исследования С.С. Алексеев, М.С. Строгович, Н.В. Витрук, А.А. Чувилев, П.А. Лупинская, А.М. Ларин, К.Б. Калиновский, А.М. Баранов и др. Несмотря на масштабность и значимость, эти работы своим содержанием не смогли охватить все проблемы обеспечения законности, поскольку были посвящены лишь отдельным вопросам теории.

За рамками исследований названных авторов осталось изучение понятия и содержания законности в деятельности руководителя следственного органа.

Для решения этой задачи вначале, применяя исторический метод исследования, проследим эволюцию

The writers defend the idea that the main condition of legality in the activities of head of investigation department must be perfection of law. The more the laws are perfect and their requirements are completely put into practice, the higher is the legality level. It is offered to use terms “the legality of preliminary investigation” and “the head of investigation department”.

Key words: legality, preliminary investigation, head of investigation department, criminal proceedings.

зарождения и становления законности, а затем на основе анализа многочисленных точек зрения ученых сформулируем понятие «законность предварительного расследования».

Само понятие законности появилось сравнительно недавно, но идеи законности встречаются в произведениях многих философов и правоведов древности и современности.

По учению древнекитайских легистов, изложенных в трактате IV в. до н.э., обязательность исполнения жестких законов является основным средством управления страной (см.: [2, с. 53]).

Законность по Платону – это «повиновение правильным законам». Он писал: «Там, где закон – владыка над правителями, а они его рабы, я усматриваю спасение государства и все блага, какие только могут даровать государству боги» [3, с. 188–189].

Аристотель выразил свое отношение следующим образом: «Там, где отсутствует власть закона, там нет места и какой-либо форме государственного строя» [4, с. 16].

Появлению и утверждению в государственной и общественной практике понятия «законность» в России способствовало образование Указом Петра I от 12 января 1722 г. прокуратуры. Петровские реформы положили начало истории становления практической законности: он не только ввел в России понятие законодательства, создал специальный орган для обеспечения законности, но и определил ее сущность как

выражение воли верхов, обеспечение их интересов на основании строгого соблюдения законов.

Об обязательном соблюдении законов писал представитель немецкой классической философии Гегель [5, с. 302] и видный российский правовед Н.М. Коркунов [6, с. 301].

К. Маркс и Ф. Энгельс рассматривали законность как соблюдение требований закона участниками общественных отношений [7, с. 258–259].

В.И. Ленин писал: «Закон есть отражение существенного в движении универсума» [8, с. 137]. Он рассматривал социалистическую законность как основу советской государственной дисциплины.

В разных работах В.И. Ленина впервые были упомянуты, а затем обобщены и подробно разработаны правоведом советского периода основные принципы законности: верховенство закона, гарантированность прав и свобод личности, единство законности, недопустимость противопоставления законности и целесообразности, взаимосвязь законности и культурности, установление ответственности и нарушение законности (см.: [9, с. 11, 236; 10]).

По мнению М.С. Строговича, социалистическая законность – это точное и неуклонное соблюдение и исполнение советских законов всеми органами Советского государства, всеми учреждениями, общественными организациями, должностными лицами и гражданами СССР. Поскольку высшим выражением государственной воли является закон, то именно его соблюдение и исполнение составляют содержание законности, а иные нормативные акты государственных органов должны издаваться на основе закона, во исполнение закона, в соответствии с законом. «Поэтому их соблюдение и исполнение есть тем самым соблюдение и исполнение закона, а их нарушение – нарушение закона» [11].

В результате анализа и обобщения многочисленных позиций советской науки В.С. Афанасьев приходит к выводу, что «законность – это принцип, метод и режим строгого и неуклонного соблюдения и исполнения всеми участниками общественных отношений норм права, установленных законами и основанными на них другими нормативными актами» [12, с. 49], т.е. законность есть принцип, метод и правовой режим одновременно.

Распространено понимание законности как принципа или требования строгого соблюдения, исполнения правовых норм (работы С.Э. Жилинского, А.Т. Боннера и др.) [13; 14] либо как системы таких требований (Н.Н. Вопленко) [15, с. 8].

Рассматривая классическое определение законности советского периода, нужно отметить, что сущность этого понятия, действительно, заключается в строгом, неукоснительном соблюдении и исполнении действующих законов всеми субъектами права.

Вместе с тем в публикациях последнего времени обращается внимание на то, что такая трактовка за-

конности не отражает современных процессов политико-правовой жизни общества. В этой связи многое относительно законности требует переосмысления, иных подходов, оценок, выводов, учета правовых реалий. Соответственно, приводятся убедительные доводы.

Во-первых, традиционное понятие законности в основном отражало дореформенное (доперестроечное) состояние общественных отношений, основанных на жесткой иерархической соподчиненности.

Во-вторых, толкование законности как требование неукоснительного соблюдения норм права всеми субъектами уводит от осмысления того, что анализируемое понятие относится к части комплексной, отражающей сложный правовой характер организации общественно-политической жизни социума

В-третьих, такая характеристика законности, по существу, сводит ее к обязательности, являющейся объективным свойством права и государственной дисциплины. Не вызывает сомнения то, что общеобязательны и приказ начальника, и приговор суда.

В-четвертых, это требование не только соблюдения норм запретов и обязывающих юридических норм, но и надлежащей реализации предоставленных прав и свобод гражданам [16, с. 113].

В-пятых, понятие законности должно распространяться не только на поведение исполнителей закона, но и на сферу правотворчества, деятельность законодателей [17, с. 27].

Отмеченные моменты так или иначе учитываются в публикациях и диссертационных исследованиях последнего времени. В частности, представляется интересным подход, согласно которому законность определяется как строгое и неукоснительное соблюдение, исполнение и применение законов, а также надлежащее использование предусмотренных в них прав (свобод) гражданами и иными субъектами права [18]. Эта трактовка представляется верной, так как акцентирует внимание на требовании блюсти закон и на соблюдении тех действий, которые связаны с реализацией прав и обязанностей, предусмотренных законом. Однако такой подход не упрощает проблему, а подчеркивает ее многоаспектность, своеобразную сложность.

Обобщая сказанное, подчеркнем: законность выполняет роль «посредника», который как бы «переносит» право в плоскость реального осуществления прав и обязанностей граждан (организаций).

Предпосылкой законности выступают правовые предписания, содержащиеся в законах и иных нормативно-правовых актах. Чем совершеннее такие акты, чем полнее проводятся в жизнь их требования, тем выше уровень законности.

«Первым условием законности, – пишет П.И. Стучка, – является сам закон» [19, с. 221]. Мы придерживаемся его точки зрения и считаем, что первым условием за-

конности, в том числе и законности предварительного расследования с позиции руководителя следственного органа, должно быть прежде всего совершенство закона. Однако ни в Конституции РФ (понятие «законность» встречается всего лишь в двух статьях: п. 2 ст. 72 «законность» фигурирует как предмет совместного ведения РФ и ее субъектов, а в ст. 114 «меры по обеспечению законности» прописаны как одна из функций Правительства РФ), ни в УПК РФ (ст. 7), ни в других нормативных актах не закреплено определение «законность», поэтому оно остается исключительно теоретическим.

Из смысла ст. 7 УПК РФ в стадии предварительного расследования выполнение требований законности означает точное исполнение законов властными субъектами (следователь, дознаватель, орган дознания, прокурор, суд). Однако данная норма не содержит указания на полномочие руководителя следственного органа как субъекта, обязанного точно соблюдать и исполнять законы и осуществлять процессуальный контроль за исполнением и соблюдением законов. Не предусмотрено такое полномочие у руководителя следственного органа и в ст. 39 УПК РФ. Вместе с тем указанное право руководителя следственного органа вытекает из его административных полномочий, как субъекта строго, неуклонно соблюдающего и исполняющего действующие законы, осуществляющего процессуальный контроль за соблюдением и исполнением этих законов другими участниками.

Согласно проведенному нами опросу 30 сотрудников следственных подразделений при ГУВД МВД по Алтайскому краю 66% из них считают, что руководитель следственного органа как субъект уголовного судопроизводства исполняет законы и осуществляет процессуальный контроль за соблюдением законов подчиненными ему следователями.

Согласно ч. 4 ст. 7 УПК РФ определения суда, постановления судьи, прокурора, следователя, дознавателя должны быть законными, обоснованными и мотивированными. Тогда напрашивается вопрос: а будут ли допустимы те доказательства, которые были получены руководителем следственного органа и с его согласия, и будут ли законны его решения, если закон не относит его к субъектам, выполняющим требования законности на стадии предварительного расследования? По нашему мнению, как получение доказательств, так и принятие решений руководителем следственного органа будет незаконным в такой ситуации.

По этому поводу с нами соглашаются 53% из числа опрошенных сотрудников следственных подразделений.

Также положение п. 38.1 ст. 5 УПК РФ не координирует с требованиями ст. 39 УПК РФ, поскольку из смысла указанной статьи руководитель следственного органа не только возглавляет следственное под-

разделение, но и исполняет и соблюдает требования законов, осуществляет процессуальный контроль за предварительным расследованием, обеспечивая точное и неуклонное исполнение и соблюдение законов другими участниками уголовного судопроизводства. С нами по данному вопросу соглашаются 48% из числа опрошенных руководителей следственных подразделений и следователей.

Несовершенство уголовно-процессуального законодательства, по нашему мнению, выражается в следующем: не закреплено определение «законность предварительного расследования»; требует корректировки понятие «руководитель следственного органа»; отсутствие у руководителя следственного органа законодательно закрепленных процессуальных полномочий в части точного и неуклонного исполнения и соблюдения им законов, а также полномочий по осуществлению процессуального контроля за соблюдением и исполнением законов другими участниками приводит к нарушениям законности.

Например, по данным Генпрокуратуры России, в разных регионах страны от 20 до 90% случаев решения по заявленным сообщениям о преступлениях принимаются следователями в срок свыше 3–10 суток. Например, в Калининградской области выявлены факты, когда заявления и сообщения о преступлениях разрешались 20, 30 и 60 суток. В г. Воркуте проверку сообщения о причинении телесных повреждений начали проводить спустя два месяца. Кроме того, отмечаются нарушения процессуального порядка продления сроков проверки сообщений. В частности, в постановлениях на продление срока проверки отсутствует мотивирование необходимости такого продления, не указывается перечень конкретных проверочных мероприятий, в проведении которых имеется настоятельная потребность. В Астраханской области более четверти решений по сообщениям о преступлениях выносились с превышением 3 суток. При этом ходатайства о продлении срока проверки не оформлялись (см.: [20, с. 44]). Факты нарушения законности подтверждаются и данными проведенного нами опроса сотрудников следственных подразделений, считающих, что отсутствие у руководителя следственного органа законодательно закрепленных процессуальных полномочий, касающихся точного и неуклонного исполнения и соблюдения им законов, а также полномочий по осуществлению процессуального контроля за соблюдением и исполнением законов другими участниками в 28% случаев приводит к нарушению сроков разрешения сообщения о преступлении, в 24% случаев – к несвоевременному принятию процессуального решения. Естественно, что такие случаи не должны допускаться в сфере уголовного преследования, поскольку они нарушают закон и затрудняют реализацию прав участников уголовного судопроизводства.

Закрепление в законе понятия законности предварительного расследования, конкретизация понятия «руководитель следственного органа», указанных выше процессуальных полномочий за руководителем следственного органа – это эффективное средство в выполнении его основной функции – обеспечение законности на стадии предварительного расследования при реализации им ведомственного контроля. По данному вопросу с нами согласилось 43% из числа опрошенных сотрудников следственных подразделений.

В связи с изложенным представляется целесообразным:

1) дополнить ст. 5 УПК РФ п. 11.2 следующего содержания: «Законность предварительного расследования – это законодательно закрепленная деятельность руководителя следственного органа с целью обеспечения соблюдения и исполнения законов, выступающая

гарантом защиты прав и законных интересов участников уголовного судопроизводства»;

2) ч. 1 ст. 7 УПК РФ после слова: «...прокурор» дополнить словами «руководитель следственного органа...», часть 3 ст. 7 УПК РФ после слов: «... прокурором», дополнить словами: «руководителем следственного органа...», ч. 4 этой же статьи после слов: «...прокурора» дополнить словами: «руководителя следственного органа...»;

3) п. 38.1 ст. 5 УПК РФ после слов «...следственное подразделение» дополнить словами «наделенное полномочиями по исполнению и соблюдению требований законов, осуществляющее процессуальный контроль за предварительным расследованием, обеспечивая точное и неуклонное исполнение и соблюдение законов другими участниками уголовного судопроизводства...».

Библиографический список

1. Путин В.В. Предупреждать нарушения закона // Российская юстиция. – 2006. – №2.
2. Нерсесянц В.С. Право и закон. – М., 1983.
3. Платон. Сочинения : в 4 т. – Т. 3, ч. 2 / под общ. ред. А.Ф. Лосева и В.Ф. Асмуса ; пер. с древнегреч. – СПб., 2007.
4. Аристотель. Политика. – М., 1911.
5. Гегель. Философия права. – М., 1990.
6. Коркунов Н.М. Лекции по общей теории права. – СПб., 1904.
7. Маркс К., Энгельс Ф. Сочинения : в 24 т. – 2-е изд. – Т. 6. – М., 1957.
8. Ленин В.И. Полное собрание сочинений : в 55 т. – 5-е изд. – Т. 29. – М., 1969.
9. Строгович М.С. Основные вопросы советской социалистической законности. – М. 1996;
10. Чхиквадзе В.М. Государство, демократия, законность. Ленинские идеи и современность. – М., 1967.
11. Строгович М.С. Теоретические вопросы советской законности // Советское государство и право. – 1956. – №4.
12. Афанасьев В.С. Обеспечение социалистической законности: вопросы теории и практики (по материалам органов внутренних дел) : дис. ... д-ра юрид. наук. – М., 1987.
13. Жилинский С.Э. Роль КПСС в укреплении законности на современном этапе. – М., 1977;
14. Боннер А.Т. Законность и справедливость в правоприменительной деятельности. – М., 1992.
15. Вопленко Н.Н. Практические проблемы реализации принципов законности в Российском государстве : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. – Саратов, 2001.
16. Алексеев С.С. Проблемы теории права : курс лекций : в 2 т. – Т. 1. – Свердловск, 1972.
17. Малкин Н.С. О законности в условиях переходного периода // Теория права: новые идеи. – Вып. 4. – М., 1995.
18. Потапов В.А. Законность и правомерное поведение граждан в условиях реформирования России (региональный аспект) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Н. Новгород, 1995.
19. Стучка П.И. Учение о Советском государстве и его конституции. – М., 1931.
20. Бирюков Ю. Новое уголовно-процессуальное законодательство и практика прокурорского надзора // Российская юстиция. – 2003. – №6.