

Ешпазаров А.А.
Главный научный сотрудник
Управления проектами и координации межведомственного
взаимодействия МНИИ Академии правоохранительных органов при
Генеральной прокуратуре Республики Казахстан
советник юстиции, к.ю.н.

СОВМЕСТНЫЕ (МЕЖДУНАРОДНЫЕ) СЛЕДСТВЕННЫЕ ГРУППЫ

В теории уголовного процесса существуют различные классификации международно-правового сотрудничества по уголовным делам.

Классификация может проводиться по видам деятельности. Основными видами такого сотрудничества являются: правовая помощь, выдача (экстрадиция), уголовное преследование невыданного лица (передача уголовного судопроизводства), а также передача осужденных для исполнения наказаний [1, с.69-71].

Другой классификацией международного сотрудничества является деление по видам преступлений, то есть по наименованию международного договора (противодействие терроризму, экстремизму, наркотрафику, торговле людьми, киберпреступлениям, пиратству и др.).

В разделе 12 УПК РК (Международное сотрудничество в сфере уголовного судопроизводства) содержится национальная классификация международного сотрудничества по уголовным делам, которая состоит из следующих направлений:

1. Правовая помощь (Глава 59 УПК).
2. Выдача лиц (экстрадиция) (Глава 60 УПК).
3. Продолжение уголовного преследования (Глава 61 УПК).
4. Признание и исполнение приговоров и постановлений судов иностранных государств (Глава 62 УПК).

Полагаем, что раздел 12 УПК охватывает все имеющиеся направления международного сотрудничества по уголовным делам.

Мы же детально рассмотрим ст.578 УПК, регламентирующую институт создания и деятельности совместных международных следственных, следственно-оперативных групп, являющийся для отечественного уголовного судопроизводства новеллой.

Как представляется, внесение данной нормы в уголовно-процессуальное законодательство было обусловлено необходимостью реализации ст. 63 Конвенции о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам (г. Кишинев, 7 октября 2002 г.) (далее - Конвенция). И мы согласны с позицией Н.Р. Ахметзакирова в части того, что чем выше уровень проработки международного договора в УПК РК, тем эффективнее и оперативнее осуществляется правовая помощь [2, с.27].

Необходимо оговориться, что мы не будем разграничивать понятия «совместные следственные группы» и «совместные следственно-

оперативные группы», а просто обозначим их как «совместные следственные группы» (далее - ССГ).

Прежде чем перейти к анализу ст.578 УПК, рассмотрим текущую ситуацию по следственным группам и правовое положение ССГ.

Отечественные следственные группы

Создание следственных групп регламентировано ст. 194 УПК Республики Казахстан. По данным Департамента специальных прокуроров Генеральной прокуратуры в 2015 году было создано 133 следственных групп, в 2016 г. – 135. При этом всего в 2016 году находилось в производстве 751 уголовное дело против 737 в 2015 году.

Специальными прокурорами расследовались следующие виды уголовных правонарушений:

- против личности – 20 (2,6%);
- против конституционных и иных прав и свобод человека и гражданина – 239 (31,8%);
- против собственности - 57 (7,5%);
- в сфере экономической деятельности – 52 (6,9%);
- против общественной безопасности и общественного порядка – 14 (1,8%);
- коррупционные и иные уголовные правонарушения против интересов государственной службы и государственного управления – 231 (28,3%);
- против правосудия и порядка исполнения наказаний – 139 (18,5%);
- иные правонарушения – 17 (2,2%) [3].

В Казахстане по созданию следственных групп имеются совместные приказы правоохранительных органов:

1) Совместный приказ Генерального Прокурора Республики Казахстан от 7 июня 2013 года № 58 и Министра внутренних дел Республики Казахстан от 16 апреля 2013 года № 268 «Об организации работы постоянно действующих следственно-оперативных групп по раскрытию умышленных убийств, где не установлено лицо, подлежащее привлечению в качестве обвиняемого, и взаимодействию органов внутренних дел с органами прокуратуры по уголовным делам данной категории» [4].

2) Совместный приказ Генерального Прокурора Республики Казахстан от 15 мая 2014 года № 44 и Министра внутренних дел Республики Казахстан от 24 апреля 2014 года № 240 «Об организации работы следственно-оперативной группы по раскрытию умышленных убийств, где не установлено лицо, подлежащее привлечению в качестве обвиняемого, в т.ч. «прошлых лет» [5].

Отличие первого приказа от второго состоит в том, что первый распространяется на территориальные подразделения ДВД и прокуратуры областей, а второй приказ касается центральных аппаратов МВД и Генеральной прокуратуры.

Таким образом, в Казахстане имеется опыт по созданию следственно-оперативных групп.

Совместные следственные группы

Казахстаном ратифицирован ряд международных документов о совместных следственных группах (совместных расследованиях):

- Конвенция о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам (г. Кишинев, 7 октября 2002 г., Закон РК от 10 марта 2004 года № 531-II);

- Конвенция ООН против коррупции (принята резолюцией 58/4 Генеральной Ассамблеи ООН от 31 октября 2003 г., Закон РК от 4 мая 2008 года № 31-IV);

- Конвенция ООН против транснациональной организованной преступности (г. Палермо, 13 декабря 2000 г., принята резолюцией 55/25 Генеральной Ассамблеи ООН от 15 ноября 2000 г., Закон РК от 4 июня 2008 года № 40-IV);

- Договор между Республикой Казахстан и Румынией о правовой помощи по уголовным делам (г. Бухарест, 14 ноября 2014 г., Закон РК от 22 сентября 2015 года № 352-V ЗРК);

- Соглашение о порядке создания и деятельности совместных следственно-оперативных групп на территориях государств-участников Содружества Независимых Государств (Бурабай, 16 октября 2015 г., Закон РК от 8 июля 2016 г. № 7-VI).

Кишиневскую конвенцию о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам подписали 12 государств, но в связи с оговоркой Азербайджанской Республики, ст. 63 для нее юридической силы не имеет. Российская Федерация не ратифицировала конвенцию.

В Конвенциях ООН имеются нормы о проведении совместных расследований.

Договор между Казахстаном и Румынией о правовой помощи по уголовным делам является единственным двусторонним договором, содержащим статью о совместных следственных группах.

Конечно же, большим успехом на постсоветском пространстве является подписание Соглашения о порядке создания и деятельности совместных следственно-оперативных групп на территориях государств-участников Содружества Независимых Государств (далее - Соглашение), которое подписали 11 государств, в том числе и азербайджанская сторона.

Если обратиться к истории, то проект данного документа рассматривался еще в ноябре 2009 года в Исполнительном комитете СНГ в г. Минске[6].

Соглашение полностью раскрывает цели, задачи, правовое основание, содержание запроса, полномочия руководителя ССГ и другие вопросы.

Необходимо отметить, что на основании ст.8 Соглашения между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Казахстан о взаимодействии правоохранительных органов в обеспечении правопорядка на территории комплекса «Байконур» (Алма-Ата, 4 октября 1997 года) органами уголовного преследования России и Казахстана создаются совместные следственно-оперативные группы (бригады).

Изучение постановлений о создании совместных следственных групп показало следующее.

Инициаторами создания совместных следственных групп являлись правоохранительные органы России, при этом выносилось одно постановление о создании совместной следственной группы, согласованное начальниками УМВД России комплекса «Байконур» и Представительства МВД РК в г. Байконур, а также прокурорами комплекса «Байконур» Российской Федерации и г. Байконур Республики Казахстан. Руководителем следственной группы назначался следователь УМВД России. Данная практика создания совместных следственных групп сложилась с учетом специфики комплекса «Байконур».

Резюмируя вышеизложенное, можно сделать промежуточный вывод о том, что в Республике Казахстан имеется опыт по созданию как национальных, так и совместных следственных групп, следственные группы создаются по тяжким и особо тяжким преступлениям. Правовым основанием создания ССГ являются двусторонние и многосторонние договора от имени РК, а также межправительственные договора.

Мы согласны с мнением П.А. Литвишко о том, что первостепенное назначение ССГ – это оптимизация собирания доказательств на территории двух и более государств, сокращение сроков расследования и допустимость добытых доказательств. Все это будет служить соблюдению ограниченных законом сроков досудебного расследования по уголовным делам, давности уголовного преследования, а также реализации права обвиняемого, подсудимого на рассмотрение его дела в разумный срок[6].

Если обратиться к статистике, то за 2016 год по п.5 ч.7 ст.45 УПК (выполнения процессуальных действий, связанных с получением правовой помощи в порядке, предусмотренном главой 59 УПК) по 402 уголовным правонарушениям прерваны сроки досудебного расследования [7].

В основном прерваны сроки по следующим преступлениям:

- ст. 172 УК РК «Участие в иностранных вооруженных конфликтах»;
- ст. 215 УК РК «Лжепредпринимательство»;
- ст. 234 УК РК «Экономическая контрабанда»;
- ст. 235 УК РК «Невозвращение из-за границы средств в национальной и иностранной валюте»;
- ст. 256 УК РК «Пропаганда терроризма или публичные призывы к совершению акта терроризма»;
- ст. 258 УК РК «Финансирование террористической или экстремистской деятельности и иное пособничество терроризму либо экстремизму»;
- ст. 260 УК РК «Прохождение террористической или экстремистской подготовки»;
- ст. 264 УК РК «Создание и руководство транснациональной организованной группой, транснациональной преступной организацией, а равно участие в них»;
- ст. 286 УК РК «Контрабанда изъятых из обращения предметов или предметов, обращение которых ограничено»;

- ст. 297 УК РК «Незаконные изготовление, переработка, приобретение, хранение, перевозка в целях сбыта, пересылка либо сбыт наркотических средств, психотропных веществ, их аналогов».

Полагаем, что расследование указанных уголовных дел в форме ССГ ускорит расследование и позволит реализовать принцип неотвратимости наказания.

Необходимо дифференцировать ст. 578 УПК и ст. 194 УПК (Производство досудебного расследования следственной, следственно-оперативной группой). Основным отличием является то, что следственные, следственно-оперативные группы создаются в рамках одного досудебного органа Казахстана либо в рамках нескольких органов уголовного преследования Казахстана.

Ранее ст. 198 УПК (старая редакция) *de jure* не предусматривала создание следственно-оперативных групп. В то же время *de facto* создавались следственные группы с участием оперативных сотрудников.

В соответствии с ч.1 ст.578 УПК основанием создания ССГ является расследование обстоятельств уголовных правонарушений, совершенных на территориях нескольких государств, или если нарушаются интересы этих государств. Данное основание создания ССГ коррелируется с п. 1 ст. 63 Конвенции.

На основании ч. 2 ст. 578 УПК по запросу органов досудебного расследования РК и компетентных органов иностранных государств Генеральная прокуратура РК рассматривает и решает вопрос о создании ССГ.

Здесь необходимо определиться по двум моментам, кто является: 1) органами досудебного расследования РК; 2) компетентными органами иностранных государств.

Понятие «орган досудебного расследования» в ст.7 УПК не содержится, раскрываются исключительно понятия «органы (должностные лица) уголовного преследования» (п. 23) и «орган, ведущий уголовный процесс» (п.26).

В соответствии с п. 26 ст. 7 УПК органом, ведущим уголовный процесс, являются суд, а также при досудебном расследовании прокурор, следователь, орган дознания, дознаватель. Из этого следует, что органами досудебного расследования являются прокурор, следователь, орган дознания, дознаватель.

Согласно п. 20 ст. 7 УПК компетентным органом является орган, ведущий уголовный процесс, который обращается с запросом (поручением, ходатайством) в соответствии с требованиями Раздела 12 УПК или обеспечивает исполнение запроса (поручения, ходатайства) об оказании правовой помощи.

Генеральная прокуратура РК уполномочена рассматривать и решать вопрос о создании ССГ на основании ч.2 ст.578 и п. 31 ст. 7 УПК. После создания ССГ члены его непосредственно взаимодействуют между собой, согласовывая вопросы проведения процессуальных действий (следственные действия, негласные следственные действия, ОРМ) и обмениваясь

информацией. Координирует деятельность группы инициатор создания ССГ (ч.3 ст.578 УПК, п.4 ст.63 Конвенции). Соответственно процессуальные действия проводятся членами ССГ на территории своих государств (ч.4 ст.578 УПК, п.5 ст. 63 Конвенции), при этом они должны руководствоваться нормами национальных УПК.

Члены ССГ Казахстана должны обеспечить участников уголовного процесса правом на ознакомление с постановлением о создании ССГ и отводе руководителя или членов ССГ (ч.1 ст.194 УПК).

Возникает вопрос в случае заявления отвода члену ССГ, являющемуся представителем другого государства. В данной ситуации полагаем, руководитель ССГ казахстанской стороны должен направить отвод руководителю ССГ второй стороны. Он, в свою очередь, должен поддержать либо отклонить отвод.

Полагаем, что при этом за основу должно быть взято судопроизводство инициатора создания ССГ (первая сторона) и не должно противоречить нормам УПК второй или третьей стороны, в зависимости от какой страны участник судопроизводства. Так как в дальнейшем уголовное дело будет направлено в суд того государства, которое инициировало создание ССГ, у суда не должны возникнуть вопросы о юридической силе доказательств.

Также необходимо отметить, что в ч.1 ст.559 УПК (Центральные органы) в полномочиях Генеральной прокуратуры не указано право направлять и рассматривать запросы о создании ССГ. Это право отражено непосредственно в ч.2 ст.578 УПК. При этом сотрудники Департамента международного сотрудничества Генеральной прокуратуры РК руководствуются Приказом Генерального Прокурора РК от 30 декабря 2014 года № 166 «Об утверждении Инструкции об организации прокурорского надзора за применением законов при осуществлении международного правового сотрудничества» (далее - Инструкция).

Необходимо отметить, что ни в п. 1 раздела 1, ни в п.п.4 п.7 раздела 2 Инструкции не указано право Генеральной прокуратуры обращаться и рассматривать запросы по созданию ССГ. По нашему мнению, Инструкцию необходимо дополнить правом Генеральной прокуратуры направлять и рассматривать запросы о создании ССГ учитывая, ратифицированное Соглашение.

По нашему мнению, внесение данных поправок в Инструкцию не потребует внесения изменений в УПК.

Международный опыт

Советом Европейского Союза принята Конвенция о взаимной правовой помощи по уголовным делам между государствами-членами Европейского Союза (далее – Конвенция 2000 г.). Согласно п. 1 ст. 13 этой Конвенции, компетентные органы ее сторон на основе взаимного соглашения могут создать совместные следственные группы для расследования преступлений на территории одного или нескольких государств-членов ЕС.

Также Советом ЕС было принято Рамочное Решение 2002/465/ИНА от 13 июня 2002 года о совместных следственных группах, которое дополнило Конвенцию 2000 г. в части уголовной и гражданской ответственности членов

информацией. Координирует деятельность группы инициатор создания ССГ (ч.3 ст.578 УПК, п.4 ст.63 Конвенции). Соответственно процессуальные действия проводятся членами ССГ на территории своих государств (ч.4 ст.578 УПК, п.5 ст. 63 Конвенции), при этом они должны руководствоваться нормами национальных УПК.

Члены ССГ Казахстана должны обеспечить участников уголовного процесса правом на ознакомление с постановлением о создании ССГ и отводе руководителя или членов ССГ (ч.1 ст.194 УПК).

Возникает вопрос в случае заявления отвода члену ССГ, являющемуся представителем другого государства. В данной ситуации полагаем, руководитель ССГ казахстанской стороны должен направить отвод руководителю ССГ второй стороны. Он, в свою очередь, должен поддержать либо отклонить отвод.

Полагаем, что при этом за основу должно быть взято судопроизводство инициатора создания ССГ (первая сторона) и не должно противоречить нормам УПК второй или третьей стороны, в зависимости от какой страны участник судопроизводства. Так как в дальнейшем уголовное дело будет направлено в суд того государства, которое инициировало создание ССГ, у суда не должны возникнуть вопросы о юридической силе доказательств.

Также необходимо отметить, что в ч.1 ст.559 УПК (Центральные органы) в полномочиях Генеральной прокуратуры не указано право направлять и рассматривать запросы о создании ССГ. Это право отражено непосредственно в ч.2 ст.578 УПК. При этом сотрудники Департамента международного сотрудничества Генеральной прокуратуры РК руководствуются Приказом Генерального Прокурора РК от 30 декабря 2014 года № 166 «Об утверждении Инструкции об организации прокурорского надзора за применением законов при осуществлении международного правового сотрудничества» (далее - Инструкция).

Необходимо отметить, что ни в п. 1 раздела 1, ни в п.п.4 п.7 раздела 2 Инструкции не указано право Генеральной прокуратуры обращаться и рассматривать запросы по созданию ССГ. По нашему мнению, Инструкцию необходимо дополнить правом Генеральной прокуратуры направлять и рассматривать запросы о создании ССГ учитывая, ратифицированное Соглашение.

По нашему мнению, внесение данных поправок в Инструкцию не потребует внесения изменений в УПК.

Международный опыт

Советом Европейского Союза принята Конвенция о взаимной правовой помощи по уголовным делам между государствами-членами Европейского Союза (далее – Конвенция 2000 г.). Согласно п. 1 ст. 13 этой Конвенции, компетентные органы ее сторон на основе взаимного соглашения могут создать совместные следственные группы для расследования преступлений на территории одного или нескольких государств-членов ЕС.

Также Советом ЕС было принято Рамочное Решение 2002/465/ЈНА от 13 июня 2002 года о совместных следственных группах, которое дополнило Конвенцию 2000 г. в части уголовной и гражданской ответственности членов

ССГ, предписало государствам-членам ЕС принять необходимые меры по приведению национального законодательства в соответствие с положениями данного Рамочного Решения к 1 января 2003 г.

Кроме того, Евросоюз может ходатайствовать перед компетентными органами заинтересованных государств-членов ЕС о рассмотрении возможности создания ССГ на основании норм внутрисоюзного права, регламентирующего такую форму сотрудничества.

Так, в октябре 2002 г. итальянская полиция и Europol провели совместную операцию «Подсолнух-2» по борьбе с нелегальной перевозкой людей, в ходе которой было задействовано более тысячи полицейских из стран Евросоюза, а также их коллеги из России, Украины и Белоруссии. По результатам данной крупнейшей, по словам представителей полиции, полицейской операции в истории Европы было задержано 80 человек, обвиняемых в связях с криминальными группировками, которые незаконно перевозили в Западную Европу женщин из восточной части континента и, фактически, продавали их в сексуальное рабство [8].

Имплементируя нормы Конвенции 2000 г. и Рамочного Решения, большинство государств-членов Евросоюза к настоящему времени обеспечили формирование «двойной» правовой платформы совместных расследований и деятельности ССГ. Они ратифицировали Конвенцию, а также либо приняли специальные национальные законы о совместных (международных) расследованиях, либо ввели в национальные уголовно-процессуальные кодексы нормы о совместных (международных) расследованиях, либо имплементировали Конвенцию 2000 г. в национальную правовую систему в качестве акта прямого действия [9].

Принцип прямого действия означает, что нормы права ЕС напрямую наделяют правами и обязанностями физических и юридических лиц. То есть любой, кто считает свои интересы и права нарушенными в результате недолжного применения или неприменения норм права ЕС, имеет право обратиться за защитой в компетентные судебные органы в своей стране.

Учитывая опыт ЕС по созданию ССГ, мы проанализировали УПК Азербайджана, Армении, Беларуси, Кыргызстана, России, Таджикистана и Туркменистана, что показало отсутствие норм по созданию ССГ. Нормы по созданию ССГ имеются лишь в УПК Украины и Молдовы.

В этой связи полагаем, в целях эффективной деятельности ССГ потребуется имплементация норм о ССГ в УПК вышеуказанных стран.

Таким образом, мы пришли к выводу, что регламентация ССГ в уголовно-процессуальном законодательстве Казахстана является одним из эффективных шагов в противодействии приграничной и транснациональной преступности. При всем этом положительным моментом будет реализация принципа процессуальной экономии и достижение одной из задач уголовного процесса - быстрое и полное раскрытие, расследование уголовных правонарушений.

Список литературы:

1. Международное сотрудничество в борьбе с преступностью: учебник для академического бакалавриата/ отв. Ред. Р.А. Каламкарян. – М.: Издательство Юрайт, 2016. – 349 с. – Серия: Бакалавр. Академический курс. Модуль.
2. Ахметзакиров Н.Р. Сравнительное исследование осуществления правовой помощи по уголовным делам в Казахстане и России: Монография. – М.: Юрлитинформ, 2016. – 120 с.
3. Статистика по данным Департамента специальных прокуроров Генеральной прокуратуры за 2015-2016 годы.
4. Совместный приказ Генерального прокурора Республики Казахстан от 7 июня 2013 года № 58 и Министра внутренних дел Республики Казахстан от 16 апреля 2013 года № 268 «Об организации работы постоянно действующих следственно-оперативных групп по раскрытию умышленных убийств, где не установлено лицо, подлежащее привлечению в качестве обвиняемого и взаимодействию органов внутренних дел с органами прокуратуры по уголовным делам данной категории»: Информационная система Юрист. ИС Параграф.
5. Совместный приказ Генерального Прокурора Республики Казахстан от 15 мая 2014 года № 44 и Министра внутренних дел Республики Казахстан от 24 апреля 2014 года № 240 «Об организации работы следственно-оперативной группы по раскрытию умышленных убийств, где не установлено лицо, подлежащее привлечению в качестве обвиняемого, в т.ч. «прошлых лет»: Информационная система Юрист. ИС Параграф.
6. Литвишко П.А. Создание и деятельность совместных следственно-оперативных групп в СНГ: текущий этап нормотворчества. Интернет ресурс: <http://www.justicemaker.ru/view-article.php?id=15&art=432>.
7. Статистические данные за 2016 год из отчета № 1-М «О зарегистрированных уголовных правонарушениях» КПСиСУ Генеральной прокуратуры РК.
8. Пашковский Н.И. Совместные следственные группы в уголовно-процессуальном механизме противодействия организованной преступности. Интернет ресурс: <http://inter.criminology.onua.edu.ua/?p=1605>.
9. Ализиде Ф.Э. Правовые основы совместных (международных) расследований по уголовным делам в европейском праве. Интернет ресурс: <http://naukarus.com/pravovye-osnovy-sovmestnyh-mezhdunarodnyh-rassledovaniy-po-ugolovnym-delam-v-evropeyskom-prave>.