

Россинский Сергей Борисович
Sergey Borisovich Rossinsky

главный научный сотрудник сектора уголовного права, уголовного процесса и криминологии
Института государства и права Российской академии наук, доктор юридических наук, доцент.
E-mail: s.rossinskiy@gmail.com

Chief scientific-researcher, Criminal Law, Criminal Procedure and Criminology Sector of the Institute of State and Law, the Russian Academy of Sciences, Doctor of Law, Associate Professor.

РЕКВИЕМ ПО ПРОЦЕССУАЛЬНОЙ САМОСТОЯТЕЛЬНОСТИ СЛЕДОВАТЕЛЯ

Requiem for the procedural independence of the investigator

В статье выявляются причины, повлиявшие на ограничение процессуальной самостоятельности следователя за счет резкого возрастания объема процессуально-распорядительных и процессуально-контрольных полномочий руководителя следственного органа. В результате формулируется вывод, что в настоящее время процессуальная самостоятельность следователя — очередной доктринальный миф. Обращается внимание на то, что находящиеся в арсенале следователя дискреционные полномочия фактически сведены до минимума, а возможность их использования упирается в процессуальное всевластие руководителя следственного органа.

Ключевые слова: полномочия следователя, предварительное следствие, процессуальная самостоятельность следователя, руководитель следственного органа, следователь, статус следователя.

The article identifies the reasons influenced by the restriction of the procedural independence of the investigator due to a sharp increase in the volume of procedural and administrative and procedural control powers of a head of the investigative body. As a result, the conclusion is formulated that at present the procedural independence of the investigator is another doctrinal myth. Attention is drawn to the fact that the discretionary powers in the investigator's arsenal are actually reduced to a minimum, and the possibility of their use rests on the procedural omnipotence of a head of the investigative body.

Keywords: powers of the investigator, preliminary investigation, procedural independence of the investigator, head of the investigative body, investigator, status of the investigator.

Что такое процессуальная самостоятельность следователя? Представляется, что любой специалист в области уголовного судопроизводства или старательный студент, осваивающий образовательную программу юридической направленности, прекрасно знает, что под процессуальной самостоятельностью надлежит понимать одно из присущих статусу следователя правовых условий, состоящее в изрядной степени свободы данного субъекта в части реализации дискреционных полномочий по находящемуся в его производстве уголовному делу. Иными словами, всем хорошо известно, что это условие предполагает способность следователя самостоятельно производить любые следственные (иные процессуальные) действия, принимать многие процессуальные решения, оценивать доказательства, устанавливать юридически значимые факты, реализовывать иные госу-

дарственно-властные полномочия и нести персональную ответственность за их надлежащее исполнение. А ограничение процессуальной самостоятельности следователя допустимо лишь в прямо установленных законом случаях — в части некоторых процессуальных действий и решений, требующих согласования с руководителем следственного органа либо судебного санкционирования. И именно этим условием статус следователя по замыслу законодателя должен выгодно отличаться от статуса другого, схожего по процессуальной роли участника досудебного производства — дознавателя. Достаточно близкие, но при этом предполагающие некоторую вариативность позиции можно встретить и в целом ряде научных публикаций, посвященных статусу следователя как участника уголовного судопроизводства [1, с. 41; 2, с. 55; 4, с. 98; 5, с. 327; 6, с. 53–54; 8, с. 97].

Вместе с тем ввиду чрезмерно широкого спектра вопросов, относящихся к исключительному ведению преобладающих по правовому положению властных участников уголовно-судопроизводства – тех самых суда и руководителя следственного органа, процессуальная самостоятельность следователя начинает казаться достаточно условной, во многом лишаящей своего обладателя полноценной юрисдикционной правосубъектности. При этом особо ощутимый удар по процессуальной самостоятельности следователя сегодня наносят распорядительные и контрольные функции руководителей следственных органов различного уровня, которые наиболее серьезно ограничивают свободу использования следователями дискреционных полномочий.

Как уже отмечалось нами ранее, благодаря известной реформе в 2007 г. российские следователи, освободившись от прокурорской зависимости, попали в еще более сильную зависимость от своих начальников [10, с. 96]. Действующая редакция УПК РФ существенно обременяет процессуальную самостоятельность «рядовых» следственных работников посредством механизмов ведомственного контроля и процессуального руководства. В частности, законодатель предписывает следователям согласовывать со своими руководителями многие процессуальные решения. Последние, в свою очередь, уполномочиваются давать обязательные для исполнения следователями письменные указания, отстранять их от участия в уголовном деле, отменять вынесенные ими постановления и т. д. В связи с чем представляется, что подлинно самостоятельным субъектом досудебного производства правильнее признавать не следователя, а именно руководителя следственного органа, обладающего всей полнотой следственной власти, наделенного значительным объемом процессуальных полномочий, легально ограниченных лишь механизмами предварительного и последующего судебного контроля.

В такой ситуации статус следователя уже мало чем отличается от статуса дознавателя. Поэтому некоторые специалисты справедливо пишут о практически полной идентичности данных участников уголовного судопроизводства, оценивают следователя как более квалифицированного дознавателя [5, с. 330] или вообще предлагают интегрировать дознание и

предварительное следствие в рамках единой формы досудебного расследования, предполагающей унифицированный процессуальный статус осуществляющих его субъектов [9, с. 47].

Однако все же самые существенные обременения, серьезный административно-управленческий гнет процессуальная самостоятельность следователя претерпевает в реальных условиях правоприменительной практики, по сути, сводящейся к абсолютному всевластию руководителей следственных органов и полному послушанию подчиненных (самих следователей), фактически превращенных в безвольных и безропотных исполнителей. В силу целого ряда причин в органах предварительного следствия возобладали внутриорганизационные правила, предполагающие потребность в согласовании с начальством любого сколько-нибудь значимого поступка (даже если в соответствии с законом оно не требуется), т. е. ставящие под жесткий контроль практически каждый процессуальный шаг следователя, каждое проводимое им действие или принимаемое решение.

Чем же можно объяснить существующий порядок реализации полномочий органов предварительного следствия по уголовному делу, предполагающий практически полное всевластие руководителя следственного органа? С чем связано обесценивание идей о процессуальной самостоятельности следователя?

Ответить на подобные вопросы не так уж и сложно! Представляется, что наблюдаемые в настоящее время ограничения процессуальной самостоятельности следователя вызваны двумя вескими причинами.

Первая, вне всяких сомнений, напрямую связана с попытками преодолеть последствия известного кризиса органов предварительного следствия, произошедшего в 1990-е гг., и тем самым повысить качество следственной деятельности, свести до минимума допускаемые ошибки, случаи нарушения прав личности и т. д. Это обусловлено тем, что территориальных и специализированных следственных подразделений Следственного комитета РФ, ФСБ России, МВД России на сегодняшний день все еще испытывается определенный кадровый голод, ощущается нехватка опытных специалистов; «рядовые» следственные должности, как правило, замещают недавно получившие юридическое образование (иногда еще только

обучающиеся на старших курсах юридических вузов) молодые люди, средний возраст которых не достигает и 30 лет.

Очевидно, что подобные кадры в большинстве случаев просто не располагают необходимыми качествами для надлежащего распоряжения государственно-властными полномочиями в сфере уголовной юстиции, еще не обладают должной компетентностью, правосознанием, правопониманием, не имеют достаточного профессионального и жизненного опыта, не способны правильно оценить доказательство или юридически значимый факт, принять наиболее рациональное правоприменительное решение в сложившейся следственной ситуации и т. д. Поэтому разумное использование находящихся в арсенале более опытных руководителей следственных органов процессуально-распорядительных и ведомственно-контрольных рычагов, вне всяких сомнений, приносит определенную выгоду, приводит к положительным результатам, позволяет повысить качество предварительного расследования. По этой же причине прагматично настроенные ученые-процессуалисты, в первую очередь Б.Я. Гаврилов, активно поддерживают идеи об ограничении процессуальной самостоятельности следователя, считают принятые законодателем в данном направлении меры достаточно эффективными, сыгравшими важную роль в обеспечении законности досудебного производства в целом и предварительного следствия в частности [3, с. 35–44].

Вместе с тем такие меры явно не рассчитаны на долгосрочную перспективу, а направлены на решение сиюминутной задачи, говоря образно, на экстренное «затыкание дыр». Ведь проводимая государственная политика, выраженная в нахождении следователей в условиях подобной процессуальной опеки со стороны начальства, в их постоянном внешнем страховании от опасности допущения собственных ошибок, в освобождении от ответственности за свои действия и решения, никогда не позволит сформировать надлежащий следственно-кадровый потенциал, развить личные и профессиональные качества «рядовых» сотрудников органов предварительного следствия до уровня, позволяющего самостоятельно (без помощи «мудрых» и более опытных руководителей), но при этом эффективно и грамотно реализовывать дискреционные

полномочия в сфере уголовной юстиции. К слову, автор настоящей статьи ранее сравнивал современных следователей с детьми, воспитывавшимися в условиях родительской гиперопеки, в результате чего оказавшимися неподготовленными к взрослой жизни [10, с. 98].

В связи с этим государству разумнее было бы пересмотреть существующие подходы к порядку досудебного производства, постепенно меняя правовые условия работы органов предварительного следствия и делая перспективную ставку не на «слабого» и зависимого от руководителя, а именно на «сильного» и самостоятельного следователя – высокообразованного, компетентного в своей области и ответственного юриста, обладающего должным уровнем правосознания, правопонимания, профессиональным и жизненным опытом, осознающего риски и негативные последствия ненадлежащего использования дискреционных полномочий и т. д. Представляется, что только подобные ориентиры позволят сохранить традиционные для национальной модели уголовной юстиции механизмы досудебного производства в целом и предварительного следствия в частности, будут способствовать продуктивному развитию следственного аппарата, его постепенному выведению из затянувшегося кризиса, тем более что возникшие более 150 лет назад идеи о «сильном» следователе за истекший период были хорошо апробированы на практике и доказали свою состоятельность и жизнеспособность, поэтому всегда поддерживались многими учеными-процессуалистами [6, с. 52–57; 11, с. 310; 14, с. 134].

В противном случае, т. е. при сохранении сегодняшних подходов, подразумевающих всепоглощающую процессуальную опеку за «слабыми», непрофессиональными, неопытными, безответственными, зачастую склонными к злоупотреблениям кадрами, дальнейшее существование и развитие механизмов предварительного следствия просто потеряют всякий смысл, а сами следователи рано или поздно окончательно превратятся в технических помощников руководителей следственных органов, полностью лишенных юрисдикционной правосубъектности.

Существует и еще одна, может быть, не такая заметная, но тем не менее очень серьезная и глубинная причина, повлиявшая на ограничение процессуальной самостоятельности

следователя. Она обязана своим возникновением начавшейся 100 лет назад постепенной административизации советской уголовной юстиции, вызванной сугубо политическими мотивами, предполагающей возложение классических юрисдикционных (судебно-следственных) полномочий на исполнительно-распорядительные органы, в частности на «силовые» ведомства. Данные тенденции стали прямым следствием известных катаклизмов 1917 г., приведших к кардинальным преобразованиям всей системы государственного управления, невольно затронувшим и судебную систему, и прокуратуру, и органы предварительного следствия, и порядок реализации ими уголовно-процессуальных полномочий. Ведь предопределенная известным ленинским лозунгом «Вся власть Советам!» парадигма нового российского, а затем и общесоюзного социума не подразумевала принципа разделения властей даже в существовавшей ранее, начиная с 1860-х гг., несколько усеченной форме. Последняя, будучи изрядно ограниченной традициями самодержавия, тем не менее характеризовалась относительно автономными, отделенными от других ветвей власти органами и учреждениями юстиции. И таким образом, несмотря на намерения советского правительства в целом сохранить вполне приемлемые и хорошо апробированные дореволюционные механизмы уголовного судопроизводства, они уже не могли полностью соответствовать прежней модели, сконструированной наподобие классической французской (наполеоновской) концепции и предполагающей нахождение функции правосудия в ведении достаточно независимых судов, а функции предварительного следствия – в ведении судебных следователей, осуществляющих свою работу при содействии полиции и под наблюдением прокуратуры. Вместо этого порожденные революцией народные суды, народные следователи, а чуть позднее и прокуроры вполне закономерно были переданы в прямое подчинение исполнительно-распорядительному органу – Народному комиссариату юстиции (Наркомюсту). Не удивительно, что и уголовный процесс попал в сильную зависимость от органов исполнительной власти (в терминологии тех лет – органов государственного управления).

Благодаря указанным нововведениям обладающие всей полнотой юрисдикционной пра-

восубъектности советские следователи оказались в положении классических чиновников, стали рядовыми представителями («винтиками») нарастающей государственной бюрократии. Кстати, именно поэтому все дальнейшие, в том числе фундаментальные, преобразования органов предварительного следствия были, если и не вполне целесообразными, то во всяком случае достаточно понятными и предсказуемыми. Например, пролоббированное А.Я. Вышинским и его единомышленниками, в связи с чем известное решение о переходе органов предварительного следствия из судебного ведомства в прокуратуру (1928 г.), часто критикуемое многими современными авторами, на самом деле во многом имело организационно-штатный характер. Связано это с тем, что в силу нахождения и судов, и прокуратуры в системе единого органа власти – Наркомюста подобная реформа фактически сводилась не более чем к переводу следственного аппарата из одного «главка» в другой. Этим же можно объяснить и дальнейшие шаги, направленные на образование следственных подразделений НКВД СССР (1938 г.) и МВД СССР (1963 г.). Если уж государство пошло по пути возложения функции предварительного расследования на один исполнительно-распорядительный орган, то что мешало наделить такими же функциями другие подобные органы?

В результате административизации органов предварительного следствия им стали присущи особый чиновничий климат, бюрократическая атмосфера и своеобразная «министерская» ментальность. Они начали формироваться и работать как классические бюрократические органы исполнительной власти, для которых свойственны: строгие управленческие вертикали; деление на главные управления, управления, отделы и пр. по территориальному и отраслевому принципам; иерархичность полномочий; обязанность исполнения указаний начальства; согласование с руководителями разных уровней наиболее важных решений, в частности, визирование соответствующих документов, и т. д. И поэтому в 1965 г. действовавший в то время уголовно-процессуальный закон был вполне закономерно и ожидаемо дополнен комплексом новых положений, определяющих статус и полномочия начальника следственного отдела как особого субъекта, призванного осуществлять процессуальное

руководство деятельностью подчиненных следователей и ведомственный контроль (ст. 127.1 УПК РСФСР 1960 г.).

Таким образом, современные органы предварительного следствия напоминают не столько классические учреждения (как говорили до Революции, «установления») юстиции, сколько структурные подразделения органов исполнительной власти. Об их бюрократизации, помимо прочего, наглядно свидетельствуют повсеместно установленные писаные и неписаные правила внутреннего распорядка. Например, в монографии В.С. Статуса и А.А. Жидких показан стандартный режим работы областного следственного управления органов внутренних дел в 2000 г., предполагающий постоянные совещания, доклады следователей о проделанной работе, еженедельное составление планов и множество других подобных мероприятий сугубо «министерского» типа [12, с. 35–40]. В свою очередь, Ю.А. Цветков, говоря о некой корпоративной (а точнее, бюрократической) этике Следственного комитета РФ, пишет, что следователи зачастую вынуждены пребывать на своем рабочем месте до того момента, пока там находятся их начальники [13, с. 164]. Автору настоящей статьи, некогда проходившему службу в органах предварительного следствия ГУВД по г. Москве, а в дальнейшем поддерживающему самые тесные связи с представителями уголовной юстиции, тоже известно множество особенностей работы современных следственных подразделений, свидетельствующих о присущей им «министерской» ментальности, царящих в них бюрократической атмосфере и чиновничьем климате, например о неписаной обязанности выходить на службу по «свободным» субботам или воскресеньям, особенно в случае присутствия на рабочем месте непосредственного начальника, о негласном предписании неофициального устного или даже письменного согласования с руководством любых исходящих от следователя документов и т. д.

Ввиду указанных обстоятельств практическое обесценивание идей о процессуальной самостоятельности следователя перестает видаться таким уж странным и нелепым. Ведь если представителю уголовной юстиции надлежит руководствоваться в своей деятельности законом и правосознанием, то основным ориентиром чиновника является указание,

поручение или распоряжение начальника. Если осуществление классических следственных функций должно подразумевать относительную процессуальную свободу, выраженную в возможности разумного использования дискреционных полномочий и рационального казуального толкования права, то административная деятельность обычного «министерского» служащего имеет гораздо более стесненный характер и зачастую сводится лишь к подготовке проекта соответствующего правового акта управления (другого документа) и его последующего представления «на подпись». Если «классические» следователи являются полноценными субъектами уголовного судопроизводства, то работа простых чиновников во многом носит сугубо технический характер, связана с делопроизводством и документооборотом.

Поэтому процессуальная самостоятельность следователя фактически начала обесцениваться задолго до реформы 2007 г., т. е. в то время, когда ни ученые, ни законодатель даже и не думали о необходимости формального усиления распорядительных и контрольных механизмов, ограничивающих свободу реализации «рядовыми» следственными работниками предоставленных им дискреционных полномочий. В системе, основанной на отношениях власти и подчинения, как справедливо пишет А.Н. Огородов, не может быть подлинной независимости подчиненных, а значит, и их самостоятельности [7, с. 32].

Резюмируя вышеизложенное, приходится признать, что на сегодняшний день российский следователь давно утратил свою подлинную процессуальную самостоятельность и возможность свободно, по своему собственному усмотрению использовать дискретные полномочия, направленные на решение задач, стоящих перед досудебными производствами по уголовному делу. А сама процессуальная самостоятельность следователя из пригодного для правоприменительной практики юридического инструмента превратилась в очередной доктринальный миф, в «красивую сказку». Находящиеся в его арсенале как бы дискреционные полномочия фактически сведены до минимума посредством установленных законом механизмов процессуального руководства и ведомственного контроля, а также многолетних «министерских» традиций следственной

деятельности, предполагающих практически полное всевластие руководителей следственных органов различного уровня и низводящих обычных сотрудников до положения рядовых представителей государственной бюрократии. Поэтому известные преобразования процессуального законодательства 2007 г. не нужно воспринимать как нечто странное и необычное, как некий акт правотворческого волюнтаризма. Сделав данный шаг, законодатель лишь вывел из «серой» зоны, формально признал, легализовал многолетние традиции служебных взаимоотношений следователей со своими начальниками.

Представляется, что подлинная (не декларированная, а именно подлинная!) процессуальная самостоятельность следователя может быть обеспечена лишь путем изменения базовых подходов к деятельности органов предварительного следствия, а именно посредством формирования и введения в действие принципиально иной концепции следственной власти, соответствующей не столько «министерской» парадигме построения и функционирования исполнительно-распорядительных органов государства, сколько парадигме работы классических учреждений юстиции. Только в этом случае российская система предварительного следствия сможет постепенно избавиться от присущей ей бюрократической ментальности, в том числе от практически абсолютного всевластия руководителей следственных органов.

Каковы должны быть эти подходы? Стоит ли реформативировать всю систему следственной власти, заменив нынешние органы пред-

варительного следствия полицейского и парapoлицейского типа принципиально новыми учреждениями, подлежащими формированию наподобие органов судебной власти? А, может быть, разумнее сохранить уже ставший традиционным формат организации следственной деятельности и создать единый орган предварительного следствия (например, на базе Следственного комитета РФ), кардинально изменив принципы его построения и работы?

И вообще так уж ли нужно в условиях современной российской реальности беспокоиться о процессуальной самостоятельности следователя? Может быть, гораздо разумнее вообще отказаться от этих идей, ликвидировать предварительное следствие как «нерентабельную» форму предварительного расследования и полностью передать соответствующие функции в ведение органов дознания, осуществляющих свои полномочия под руководством прокурора, т. е., уподобившись ряду постсоветских государств, избрать немецкую модель досудебного производства?

Ответы на эти вопросы представляются крайне сложными, неоднозначными и явно выходящими за пределы научных проблем, подлежащих освещению в рамках настоящей статьи. Однако в любом случае ясно одно — дальнейшие преобразования органов предварительного следствия в целом и правового положения следователя в частности могут быть разумны и продуктивны только после появления четкой, стройной и хорошо продуманной перспективной концепции развития национальной системы досудебного производства.

Литература

1. Быков В.М. Процессуальная самостоятельность следователя // Уголовный процесс. 2008. № 5.
2. Воронин Э.И. Процессуальное положение следователя органов внутренних дел. Караганда, 1975.
3. Гаврилов Б.Я. Перераспределение процессуальных и надзорных полномочий между прокурором и руководителем следственного органа: объективная необходимость или волюнтаризм в праве? // Уголовное судопроизводство. 2009. № 4.
4. Гуляев А.П. Следователь в уголовном процессе. М., 1981.

Bibliography

1. Bykov V.M. Procedural independence of the investigator // Criminal process. 2008. № 5.
2. Voronin E.I. Procedural position of the investigator of the internal affairs bodies. Karaganda, 1975.
3. Gavrilov B.Ya. Redistribution of procedural and supervisory powers between the prosecutor and the head of the investigative body: an objective necessity or voluntarism in law? // Criminal proceedings. 2009. № 4.
4. Gulyaev A.P. Investigator in criminal proceedings. Moscow, 1981.
5. The course of the criminal process / ed. L.V. Golovko. Moscow, 2017.

5. Курс уголовного процесса / под ред. Л.В. Головки. М., 2017.
6. Найденев В.В. Советский следователь. М., 1980.
7. Огородов А.Н. Процессуальная самостоятельность следователя в уголовном судопроизводстве. Иркутск, 2018.
8. Органы предварительного следствия России и процессуальная самостоятельность следователя / под ред. В.А. Семенцова. М., 2021.
9. Победкин А.В. О ценности процессуальной формы в условиях правового нигилизма в России // Вестник Московского университета МВД России. 2012. № 2.
10. Россинский С.Б. Каким должен быть российский следователь? (к 25-летию Концепции судебной реформы РСФСР) // Законы России: опыт, анализ, практика. 2016. № 10.
11. Случевский В.К. Учебник русского уголовного процесса / под ред. В.А. Томсинова. М., 2014. Ч. 1.
12. Статкус В.Ф., Жидких А.А. Органы предварительного следствия в системе МВД Российской Федерации: история, современное состояние и перспективы / под ред. В.А. Алферова. М., 2000.
13. Цветков Ю.А. Принципы управленческой этики в следственных органах // Расследование преступлений: проблемы и пути их решения. 2017. № 3.
14. Шейфер С.А. Досудебное производство в России: этапы развития следственной, судебной и прокурорской власти. М., 2013.
6. Naydenov V.V. Soviet investigator. Moscow, 1980.
7. Ogorodov A.N. Procedural independence of the investigator in criminal proceedings. Irkutsk, 2018.
8. Bodies of preliminary investigation of Russia and procedural independence of the investigator / ed. V.A. Sementsov. Moscow, 2021.
9. Pobedkin A.V. On the value of the procedural form in the conditions of legal nihilism in Russia // Bulletin of the Moscow University of the Ministry of Internal Affairs of Russia. 2012. № 2.
10. Rossinsky S.B. What should be a Russian investigator? (to the 25th anniversary of the Concept of Judicial Reform of the RSFSR) // Laws of Russia: experience, analysis, practice. 2016. № 10.
11. Sluchevsky V.K. Textbook of the Russian criminal process / ed. V.A. Tomsinov. Moscow, 2014. Part 1.
12. Statkus V.F., Zhidkikh A.A. Bodies of preliminary investigation in the system of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation: history, current state and prospects / ed. V.A. Alferov. Moscow, 2000.
13. Tsvetkov Yu.A. Principles of managerial ethics in investigative bodies // Investigation of crimes: problems and ways to solve them. 2017. № 3.
14. Sheifer S.A. Pre-trial proceedings in Russia: stages of development of the investigative, judicial and prosecutorial authorities. Moscow, 2013.