

**Финал процессуальной самостоятельности следователя**  
**А.В. Верещагина, к.ю.н., доцент, заведующая кафедрой публичного права**  
**Института права и управления Владивостокского государственного**  
**университета экономики и сервиса**

Принятием ряда актов<sup>1</sup> была реализована дискутировавшаяся в течение почти пятидесяти лет идея создания самостоятельного следственного органа. Наибольшей остроты эта полемика достигала трижды: примерно в середине 60-х годов XX века, на рубеже 80-90-х годов XX века и на современном этапе. Основным аргументом сторонников этой пертурбации было улучшение качества предварительного расследования путём укрепления процессуальной самостоятельности следователя.

Оценивая в ряде публикаций эту идею и доводы, высказывавшиеся в её пользу, мы предположили, что результатом подобного реформирования будет создание системы органов исполнительной ветви власти, принципы организации и деятельности которых, предполагают неукоснительную подчинённость нижестоящих органов вышестоящим. В рамках такой структуры невозможно укрепить самостоятельность следователя, напротив усилится его зависимое от руководителя следственного подразделения положение.<sup>2</sup> Прогноз

---

<sup>1</sup>Федеральным законом от 28 декабря 2010 г. N 403-ФЗ «О Следственном комитете Российской Федерации»//Собрание законодательства Российской Федерации. 2011. № Ст.Далее в тексте статьи ФЗ «О Следственном комитете»; Указ Президента Российской Федерации от 27 сентября 2010 г. N 1182 "Вопросы Следственного комитета Российской Федерации"//Собрание законодательства Российской Федерации. 2010. N 40. Ст. 5043; Указ Президента Российской Федерации от 14 января 2011 года №38 «Вопросы деятельности Следственного комитета Российской Федерации», которым утверждено Положение о Следственном комитете//Собрание законодательства РФ. 2011. N 4. Ст. 572; Указ Президента РФ от 14.01.2011 N 40 "Об оплате труда Председателя Следственного комитета Российской Федерации"//Собрание законодательства РФ.2011. N 4. Ст. 573; Указ Президента Российской Федерации от 2 февраля 2011 года №130 «О мерах по обеспечению социальной защиты работников органов прокуратуры Российской Федерации и Следственного комитета Российской Федерации, расположенных в г. Байконуре на период аренды комплекса «Байконур» Российской Федерацией, и членов их семей//Собрание законодательства РФ.2011. N 6. Ст. 853.

<sup>2</sup>Верещагина А.В. Следователь, его процессуальное положение и организационная принадлежность//Проблемы укрепления государственности и обеспечение верховенства закона - Владивосток, Изд-во Дальневосточного университета, 2003. С. 377-382; Верещагина А.В. Нужна ли реформа предварительного следствия?//Правоведение. 2005. №1. С. 160-168; Верещагина А.В.Организационная принадлежность и процессуальная функция следователя:

подтвердился, и даже превзошёл ожидания, о чём свидетельствуют структура и содержание ФЗ «О Следственном комитете».

Сразу же оговоримся, что по нашему мнению процессуальная самостоятельность следователя в советской постановке - это фикция. Оспорить указание прокурора или вышестоящего начальника без неблагоприятных последствий для себя, вряд ли кто-либо из следователей отважился за время существования этой нормы. Следует учитывать также, что отнесение следователя к субъектам, осуществляющим уголовное преследование, вполне логично обусловило нахождение его в исполнительных органах власти, где исключены подобные вольности.

Генезис института процессуальной самостоятельности следователя коренится в Судебных уставах 1864 года, которыми была учреждена должность судебная должность следователя. Судебный следователь обязан был подготавливать дело к рассмотрению в суде по преступлениям, по которым был установлен вероятностный обвиняемый. Несмотря на судебскую принадлежность, свою деятельность он осуществлял под надзором (наблюдением) прокурора, наделённого правом знакомиться с делом, давать по нему различные предложения и приносить жалобы на действия и распоряжения следователя.<sup>1</sup> Некоторые предложения прокурора носили обязательный характер (законные предложения), например, о дополнении предварительного следствия (ст.ст. 278-287 УУС), по поводу некоторых (незаконных, т.е. не имеющих обязательного характера) следователь имел право выразить несогласие и представить в суд, которому подсудно дело, своё объяснение о причинах его не исполнения.

---

некоторые вопросы//Фундаментальные и прикладные проблемы управления расследования преступлений: Материалы межвузовской научно-практической конференции (к 50-летнему юбилею кафедры управления организации расследования преступлений Академии управления МВД РФ). Сб.научных трудов (в двух частях) Т.1. – М.: Академия управления МВД РФ. – 2005. С.81-84.

<sup>1</sup>Ст. 278 Устава уголовного судопроизводства. Подробнее об этом см.: Верещагина А.В. Становление и развитие уголовной юстиции России: дореволюционный период: монография. – Владивосток: Изд-во ВГУЭС, 2009. С.150 -154.

Будучи наделённым несменяемостью судебный следователь реально мог воспользоваться таким правом. Однако следует учитывать, что и тогда для значительной части следователей самостоятельность была невозможна, поскольку большая часть должностей судебных следователей в дореволюционной России замещалась исполняющими должность следователя (и.д. следователя), которые привилегией несменяемости не обладали. Иными словами они не могли безболезненно для себя, своего пребывания в должности, своей карьеры воспользоваться правом выразить несогласие.

Даже такое, более продуманное досудебное производство, по мнению современников, было самым слабым местом дореволюционного уголовного процесса, в том числе и в силу зависимого положения судебного следователя. Предложения по реформированию включали введение должности следственного судьи, перенесения центра тяжести по досудебной подготовке материалов на орган дознания и производства предварительного следствия только по делам, подведомственным суду присяжных,<sup>1</sup> расширение участия защитника на этой стадии судопроизводства.<sup>2</sup>

В советском государстве изменилось понимание назначения уголовного процесса. Сообразно этому следователь обязан был заниматься не только расследованием, но и раскрытием преступлений и изобличением виновных.<sup>3</sup> Предварительное расследование стало обязательным по всем категориям уголовных дел (возбужденных как по преступлениям совершённым в условиях очевидности, так и по нераскрытым преступлениям). Предварительное следствие приобретает относительную самостоятельность, по его результатам возможно прекращение уголовного преследования и в целом производства. В дореволюционном уголовном процессе прекращение уголовного

---

<sup>1</sup>Необязательность предварительного следствия была заложена в Судебных уставах, но положения статьи 545 УУС, которые предусматривали такую возможность по некоторым категориям дел, на практике не применялись.

<sup>2</sup>Подробнее о проектах реформ досудебного производства см.: Верещагина А.В. Проект реформы предварительного следствия, подготовленный комиссией Н.В. Муравьёва//Территория новых возможностей. Вестник ВГУЭС. 2010. №2 (6). С. 52-62.

<sup>3</sup> Ст.2 УПК РСФСР 1960 года.

преследования и производства по делу, его приостановление были прерогативами суда. Став фигурой, которая могла определять судьбу человека, следователь никакой несменяемостью, тем не менее, не обладал. Вероятно, для придания веса следователю вслед за дореволюционным законодателем в УПК РСФСР 1960 года его разработчики внесли положение о праве следователя оспорить данное прокурором или руководителем следственного подразделения требование и указание по уголовному делу, и даже в некоторых случаях в связи обжалованием не исполнять их. Это право получило в литературе наименование процессуальной самостоятельности следователя (ч.2 ст. 127 УПК РСФСР 1960 года). Оно было воспринято УПК РФ 2001 года (ч. 3 ст. 38, ч.ч.3,4 ст. 39 УПК РФ 2001 года).

Фантастичность этого положения была изначально очевидна в силу отнесения следователей к органам исполнительной власти с присущей для них субординацией.

Процессуальная самостоятельность следователя, как отмечено выше, побуждала некоторых исследователей продвигать идею создания Следственного комитета, воплощение которой лишь подчеркнуло мёртворождённый характер этой нормы и основанной на ней идее. Лучшим доказательством в пользу данного суждения является структура и содержание ФЗ «О Следственном комитете». В нём нет ни одного упоминания о том благом аргументе - процессуальной самостоятельности следователя, которым обосновывали организацию самостоятельной следственной службы.

Почти не используют разработчики в рассматриваемом нормативно-правовом акте слово следователь, ради которого производилось преобразование.

Законодатель оперирует родовым термином «сотрудник», которым является любое должностное лицо Следственного комитета, в том числе и следователь, имеющее специальное или воинское звание или занимающее должность, предусматривающую присвоение специального или воинского звания (п. 5 ст.4 ФЗ «О Следственном комитете»). Только из контекста той или

иной нормы можно предположить, что речь должна идти о следователе. Например, в статье 7 «Обязательность исполнения требований сотрудников Следственного комитета» указано, что сотрудники Следственного комитета наделяются рядом полномочий при осуществлении процессуальной деятельности. С учётом того, что содержание термина «следователь» не раскрывается,<sup>1</sup> в тексте закона отсутствует указание на исключительно-процессуальный характер этого субъекта и реализуемую им процессуальную функцию, а также то, что по смыслу закона следователь в законе обозначен как сотрудник, то вполне вероятно предположить, что и иные сотрудники ведомства будут производить предварительное следствие. Одновременно вероятна возможность наделение следователя, иными, помимо уголовно-процессуальных, полномочиями, что следует из смысла части 2 ст. 1 ФЗ «О следственном комитете»: «Следственный комитет осуществляет иные полномочия, установленные федеральными законами и нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации».<sup>2</sup> В силу открытого характера этой формулировки вполне возможно предположить возложение на следователя, в том числе, оперативно-розыскных полномочий.

Авторы закона не закрепили цель принятия закона и учреждения новой государственной структуры, перечень задач подменён перечислением полномочий, а система и содержание принципов деятельности Следственного комитета почти несвязанны с его деятельностью, а преимущественно носят организационный характер.

Эти пробелы рассматриваемого закона можно было бы охарактеризовать как существенные лишь в том случае, если бы законодатель действительно преследовал цель совершенствования предварительного следствия путём учреждения новой следственной структуры.

Однако, как представляется, законодатель намеренно проигнорировал регламентацию этих вопросов в рассматриваемом законе и других актах,

---

<sup>1</sup>См. статью 4 «Основные понятия, используемые в настоящем Федеральном законе»

<sup>2</sup> Следует отметить, что пока в Положении о Следственном комитете эта норма отсутствует.

принятых в его развитие, поскольку фактически руководствовался политическими мотивами, а не желанием совершенствовать предварительное следствие посредством укрепления процессуальной самостоятельности следователя.

Именно политическая мотивация акцентировала внимание законодателя на регламентации организационных аспектов деятельности Следственного комитета, порядка прохождения службы его сотрудниками, системы вводимых специальных званий, их служебного статуса, процедур привлечения к дисциплинарной ответственности, поощрения, материального обеспечения и т.п. (ст.ст.15-37 ФЗ «О Следственном комитете»).

Содержание практически всех 46 статей ФЗ «О Следственном комитете», за редкими изъятиями, носят организационный характер.

По нашему мнению действительной целью принятия ФЗ «О Следственном комитете» было создание новой силовой структуры, не связанной со сложившимися ранее правоохранительными органами, которая напрямую подчинена Президенту РФ,<sup>1</sup> и сфера деятельности которого выходит за пределы осуществления предварительного следствия.<sup>2</sup>

В части 1 статьи 5 ФЗ «О Следственном комитете РФ» законодатель определяет его как единую федеральную централизованную систему следственных органов и учреждений, которая действует на основе *«подчинения нижестоящих руководителей вышестоящим»* (курсив мой – А.В.), и возводит это положение в принцип деятельности! Следственного комитета.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup>Согласно ч. 3 ст. 1 ФЗ «О Следственном комитете» и п. 3 Положения о Следственном комитете Российской Федерации, утверждённого Указом Президента РФ «Вопросы деятельности Следственного комитета Российской Федерации» от 14 января 2011 года №38 руководство деятельностью Следственного комитета осуществляет Президент Российской Федерации. Далее в тексте указанные нормативно-правовые акты обозначены как Положение о Следственном комитете и Указ Президента РФ №38 от 14 января 2011 года.

<sup>2</sup> В части 4 ст. 1 ФЗ «О Следственном комитете» перечислены основные задачи, а фактически как отмечалось выше, полномочия органов Следственного комитета, которые, например, включают разработку мер по реализации государственной политики в сфере исполнения законодательства Российской Федерации об уголовном судопроизводстве (п.6).

<sup>3</sup> Эта норма воспроизведена в Положении о Следственном комитете – п.2.

Полному «закрепощению» следователя способствует закрепление некоторых сомнительного характера гарантий, которые на первый взгляд ограждают от необоснованного уголовного и административного преследования, а фактически ставят следователя в полную зависимость от усмотрения его начальства при разрешении этих вопросов.<sup>1</sup>

В частности, согласно части 1 статьи 29 ФЗ «О Следственном комитете» осуществление доследственной проверки, возбуждение уголовного дела и проведение предварительного расследования в отношении сотрудников Следственного комитета является ведомственной прерогативой за исключением случаев, когда они (сотрудники) застигнуты при совершении преступлений.

В части 3 статьи 29, озаглавленной «Порядок привлечения сотрудника Следственного комитета к уголовной ответственности», содержатся, судя по использованной терминологии (личный досмотр, досмотр их вещей и используемых ими транспортных средств),<sup>2</sup> гарантии, ограждающие от привлечения к административной ответственности.

Напомним, что термином «сотрудник Следственного комитета» охватываются не только следователи, но и многочисленные лица, имеющие специальные или воинские звания или занимающие должности, для которых специальные звания предусмотрены. Таким образом, появляется ещё одна каста свободных от соблюдения закона при условии лояльности начальства, что, безусловно, способствует выработке подбострастия и угодливости, ориентации не на надлежащее исполнение должностных обязанностей, а на соответствие руководству.

---

<sup>1</sup>Наличие административных гарантий свойственно инквизиционному уголовному процессу, которое присуще феодальным обществам.

<sup>2</sup>В части 3 статьи 29 ФЗ «О Следственном комитете» перечислены некоторые меры, обеспечивающие производство по административным делам, закреплённые в главе 27 Кодекса об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 года № 195-ФЗ. Подобных процессуальных действий действующий уголовно-процессуальный закон не предусматривает. Самостоятельной статьи, посвящённой процедуре привлечения к административной ответственности, ФЗ «О Следственном комитете» не содержит. Вне зависимости от того идёт ли в статье 29 речь только о привлечении к уголовной ответственности или о привлечении и к уголовной, и к административной ответственности, приведённые несуразности свидетельствуют о низком качестве работы законодателя.

Система и содержание принципов деятельности Следственного комитета подтверждают высказанное выше соображение о том, что целью организации Следственного комитета было именно создание нового силового ведомства. В законе закреплено 7 принципов (ст. 5 ФЗ «О Следственном комитете»): **централизация** Следственного комитета; его **независимость** от других федеральных органов власти и органов местного самоуправления, а также общественных организаций и объединений и иных органов; **гласность** – в той мере, в которой она не нарушает права и свободы человека и гражданина, не противоречит уголовно-процессуальному законодательству и законодательству о государственной и иной охраняемой тайне; **информирование** государственных органов, органов местного самоуправления и население о результатах следственной деятельности; **беспартийность** и неучастие в любых формах в деятельности общественных объединений, преследующих политические цели; **недопустимость** совмещения службы в Следственном комитете с другими видами возмездной деятельности, за исключением преподавательской, научной и творческой; **обязательность** исполнения требований сотрудника Следственного комитета (ч.1, 2,4,5 ст. 5, 7 ФЗ «О Следственном комитете»). Практически все перечисленные принципы носят организационный характер. Только гласность и обязательность исполнения требований сотрудников Следственного комитета могут быть отнесены к функциональным принципам.

Среди принципов не нашлось места таким основным началам, как законность, соблюдение прав и свобод человека и гражданина.

Конструкция принципа гласности дефектна. Пределы её реализации ограничиваются соблюдением прав и свобод личности. Такая формулировка выглядит парадоксальной, поскольку гласность эффективное средство обеспечения прав и свобод личности, средство социального контроля за деятельностью государственных структур, а в тексте закона гласность дозируется соблюдением прав и свобод личности. Иными словами любое



ограничение гласности будет объясняться благими намерениями соблюдения прав и свобод.

К недостаткам регламентации принципа гласности следует также отнести его «расчленение». Информирование органов государственной власти, органов местного самоуправления и населения о результатах следственной деятельности, являющееся одной из форм реализации гласности, закреплено в качестве самостоятельного основного начала. На явную «ненужность» этого принципа для деятельности Следственного комитета указывает содержание статьи 6 «Недопустимость вмешательства в деятельность Следственного комитета», которая раскрывается через ограничение принципа гласности. В ней фактически закрепляется неподконтрольность деятельности вновь создаваемой структуры, на которую нельзя воздействовать в какой-либо форме под страхом ответственности ни органам государственной власти, ни органам местного самоуправления, ни СМИ в целях оказания влияния на принимаемое процессуальное решение или воспрепятствование в какой-либо форме его процессуальной деятельности. В этой же статье сотруднику Следственного комитета предоставлено право не давать никаких объяснений по существу находящихся в его производстве материалов и дел, в том числе и тогда, когда речь идёт о правах и свободах личности, за исключением случаев и в порядке, предусмотренном законом. Формулировка «вмешательство», когда под ним понимается воздействие в какой-либо форме, чревата злоупотреблениями и необоснованным привлечением к ответственности, например, представителей СМИ, высказывающих оценочные суждения, собственное мнение по какой-либо проблеме и т.п.

В пользу высказанного нами суждения о том, что основной целью законодателя было именно создание новой государственной структуры, хотелось бы привести ещё один довод. В зависимости от модели организации досудебного производства следователь может быть либо фигурой, осуществляющей уголовное преследование, либо, осуществляющей судебный контроль за деятельностью органов дознания, соответственно включённой либо

в систему органов, занимающихся уголовным преследованием, либо в судебные структуры.

Имевшаяся и пока ещё отчасти сохранившаяся организационная принадлежность следователя вполне вписывается в первую из обозначенных моделей. Законодатель не счёл необходимым изменить уголовно-процессуальный закон и наделить следователя другой процессуальной функцией. Карательный характер его деятельности подчёркивается нормами статьи 9 ФЗ «О Следственном комитете», которые наделяют его правом по поручению руководителя следственного органа участвовать в координационных совещаниях *по вопросам борьбы с преступностью*.

Таким образом, следователь Следственного комитета будет, как и при нахождении в системе прокуратуры, реализовывать функцию обвинения и выведение следственных подразделений из системы органов, осуществляющих уголовное преследование, поэтому появление самостоятельного следственного органа выглядит либо бессмысленным (что маловероятно), либо преследующим иную, не афишируемую цель (что более вероятно).

Единственным оправданием создания новой федеральной структуры, думается, было бы её последующее преобразование в систему органов дознания, наделённых правом заниматься оперативно-розыскной деятельностью, которые производили бы предварительное следствие в дореформенном (до 1864 года) смысле, т.е. направленное на установление вероятностного обвиняемого. Следствие по форме (предварительное следствие в пореформенном смысле) могло быть в этом случае поручено следственным судьям. Может быть, именно такую конечную цель преследовали разработчики ФЗ «О Следственном комитете»?