

Процессуальная свобода следователя: история и современность

Ижнина Л.П., Олисов Р. Ю.

В отечественной правовой науке возрождается концепция, согласно которой прокурор на всех стадиях уголовного процесса осуществляет функцию уголовного преследования. Взгляд на прокурора, как на уголовного истца, соответствует теории разделения властей, лежащей в основе правового государства, что делает логически стройной конструкцию процесса как совокупности трех функций: обвинения, защиты и осуществления правосудия.

В состязательном уголовном процессе именно уголовное преследование является «движущей пружиной» всего производства по делу, определяет его содержание и направление. Функция уголовного преследования — одна из обязанностей, возложенных законом на прокурора по борьбе с преступностью. Оформленный надлежащим образом уголовный иск очерчивает границы судебного разбирательства дела, гарантируя осуществление истинного правосудия.

В середине прошлого века А. Квачевский писал: «В уголовном преследовании прокурор — истец, представляющий в своем лице интерес общества, ищущего взыскания за преступление. Он адвокат общества, законом поставленный для ограждения его безопасности от нарушений».¹

По действующему законодательству прокурор осуществляет надзор за исполнением законов при производстве дознания и предварительного следствия. Он — «хозяин процесса» в его досудебных стадиях и руководитель предварительного расследования. Одновременно он обеспечивает законность и обоснованность применения наиболее строгих мер уголовно-процессуального принуждения, рассматривает и разрешает жалобы и ходатайства участников процесса. Причем, все эти обязанности прокурор выполняет как орган уголовного преследования и носитель обвинительной функции.

Обращая внимание на противоречивость положения прокурора И. Щегловитов отмечал: «Будущая сторона в деле, которой принадлежит монополия государственного обвинения на суде, не может настолько отвлечься от своих будущих полномочий, чтобы и при наблюдении за предварительным следствием не впасть в ту пагубную для дела односторонность, которая в корне разрушает справедливую идею равноправия обвинения и защиты, давая первой исключительное преобладание... Как бы идеально - беспристрастен ни был представитель прокуратуры, он не может стать выше своего положения как будущего обвинителя, и уже в силу этого он, естественно, будет всегда более расположен к точному выяснению следствием улик, изобличающих обвиняемого, чем обстоятельств, его оправдывающих».²

Процессуальная функция уголовного преследования непосредственно вытекает из общенадзорной деятельности органов прокуратуры. Прокурор,

¹ Квачевский А. Об уголовном преследовании, дознании и предварительном исследовании преступлений по судебным уставам 1864 г. – СПб., 1866, с. 13

² Щегловитов И. Прокуратура на предварительном следствии // Юридический вестник, 1887, т. 26, с. 89-90.

обнаруживший преступление средствами общего надзора, психологически становится потенциальным обвинителем при расследовании возбужденного им уголовного дела. Поэтому возлагаемая на прокурора законом обязанность обеспечения всестороннего, полного и объективного исследования обстоятельств дела вступает в противоречие с его же обязанностью гарантировать раскрытие преступления и неотвратимость ответственности лица, его совершившего.

Стремясь найти выход из этого положения, континентальная процессуальная доктрина еще в прошлом веке декларировала принцип разделения уголовно преследования и предварительного следствия в досудебном производстве. Французский процессуальный кодекс 1808 г. признал прокуратуру нормальным носителем уголовного иска, а исследование преступлений было возложено на представителей судебной власти в лице следственных судей. Российский Устав уголовного судопроизводства 1864 г., восприняв эту конструкцию, провозгласил, что прокуроры и их товарищи сами предварительных следствий не производят, а лишь наблюдают за деятельностью судебных следователей. Доказывая необходимость такого разделения функций, русские юристы подчеркивали «Прокурорский надзор, как представитель уголовного преследования, как сторона обвинения, не может заменить собой судебного следователя как беспристрастного раскрывателя истины, потому что от стороны преследующей, обвиняющей, хотя бы и во имя общественной пользы, нельзя ожидать отсутствия увлечения одним интересом и того равнодушия, хладнокровия, внимания к правам обвиняемого, какие требуются от судебного следователя»³

Беспристрастность судебных следователей или следственных судей обставлялась рядом гарантии. Следователь получал статус судьи и пользовался судейской несменяемостью. Правом привлечения следователей к дисциплинарной ответственности пользовались судебные органы, которые разрешали разногласия между следователями и прокурорами. Суд был наделен правом рассмотрения жалоб на действия и решения судебных следователей.

В российской юридической практике судебный следователь фактически был превращен в придаток обвинительной власти. Само же предварительное следствие оставалось самой слабой частью уголовного процесса, в меньшей степени поддающейся реформированию.⁴

Упразднив существовавшие до Октябрьской социалистической революции институты судебных следователей, Декрет «О суде» № 1 от 24 ноября 1917 г. (ст. 3) временно возложил производство предварительного следствия на местных народных судей единолично.⁵ Вскоре производство предварительного следствия перешло к коллегиальным следственным комиссиям, учрежденным

³ Квачевский А. Участие прокурорского надзора в предварительном следствии // Юридический вестник 1868, т XII, с. 4-5.

⁴ Даневский В. Наше предварительное следствие, его недостатки и реформа. - М., 1895; Пушкин Е. По поводу предстоящей реформы следственной части. - М., 1882 и др.

⁵ СУ РСФСР, 1917, № 4, ст. 50.

Декретом о суде № 2 от 7 марта 1918 г.,⁶ которые, согласно решению III съезда деятелей советской юстиции (июнь 1920 г.), были упразднены «Положением о народном суде РСФСР» от 21 октября 1920 г.⁷ и производство предварительного следствия было передано единоличным следователям. Причем закон наделял следователя широкими полномочиями для производства необходимых следственных действий и для самостоятельного разрешения всех возникавших вопросов.

Аналогичное решение этого вопроса находим и в «Инструкции народным следователям по производству предварительных следствий», изданной НКЮ РСФСР в октябре 1920 г.⁸ Несмотря на то, что следователь был подчинен народному суду (п. 4), Инструкция (п. 9) указывала, что «в отношении следственных действий народный следователь не ограничен никакими формальностями и обязан всегда руководствоваться социалистическим правосознанием, требованиями закона и интересами дела». В той же Инструкции был четко решен вопрос о взаимоотношениях следователя с органами милиции и уголовного розыска. «Предварительное следствие производится народным следователем при содействии, милиции и органов уголовного розыска, которые действуют в этих случаях по указаниям и под руководством народного следователя» (п. 11).

Взаимоотношения следователя с судом были четко отражены в ст. 31 Инструкции: «Суд может вернуть народному следователю дело для доследования, подробно указав, в чем именно надлежит доследовать дело. Требования суда обязательны для следователя».

С учреждением в 1922 г. прокуратуры и изданием «Положения о прокурорском надзоре» от 28 мая 1922 г.,⁹ следователь оказался в двойном подчинении: в административном— суду и в процессуальном—прокуратуре. Первый УПК РСФСР (1922 г.) также устанавливал, что надзор за предварительным следствием осуществляет прокурор, указания которого о направлении и дополнении следствия обязательны для следователя (ст. 121).

Нужно отметить, что такие полномочия прокурора не устранили процессуальной самостоятельности следователя, поскольку он оставался в подчинении суда, который по закону разрешал жалобы на действия следователя. Прокурор же вправе был принимать от заинтересованных лиц жалобы только на незаконные действия следователя, на волокиту и на избрание меры пресечения. Причем решение прокурора следователь мог обжаловать в суд, решение которого было окончательным (ст. ст. 216, 224 УПК РСФСР).

УПК РСФСР в редакции 15 февраля 1923 г. расширил полномочия прокурора. Последний рассматривал все без исключения жалобы на действия следователя и принимал по ним решения, подлежащие немедленному исполнению. Следователь мог обжаловать суду решение прокурора; указанные

⁶ СУ РСФСР, 1918, № 26, ст. 347.

⁷ СУ РСФСР, 1920, № 83, ст. 407.

⁸ Инструкция народным следователям по производству предварительного следствия. - М.: РКЮ РСФСР, 1920.

⁹ СУ РСФСР, 1922, № 36, ст. 424.

изменения свидетельствовали о еще большем подчинении следователя прокурору (ст. ст. 118, 212, 220 УПК РСФСР).

Такое решение проблемы процессуального положения следователя разделялось не всеми. В 20-х годах вопрос о месте следственного аппарата неоднократно обсуждался и многие считали, что следователь не должен быть в административном подчинении прокурора.

На V Всероссийском съезде деятелей советской юстиции (1924 г.) Н. В. Крыленко в тезисах доклада по вопросу о месте следственного аппарата указывал: «Подчинение следователей прокуратуре ничего не даст в смысле улучшения следственного производства, так как в этом отношении права прокуратуры по наблюдению за следствием и так достаточно широки, они только отягчат прокурорский надзор еще одними функциями по администрированию и финансированию следовательского аппарата... Суть дела не в том, чтобы подчинить следователей прокурору, а в том, чтобы сделать прокурорский надзор действительно близким к следственному производству, а следственное производство подтянуть на высоту почти безошибочности и доказанности обвинительных заключений».¹⁰

Несмотря на обоснованность позиции Н. В. Крыленко и его сторонников, она не была принята во внимание. Немаловажную роль в этом сыграл А. Я. Вышинский.

На V съезде деятелей советской юстиции А. Я. Вышинский был докладчиком и автором резолюции съезда по вопросам уголовного процесса. Именно на указанном съезде он отстаивал необходимость сближения прокурорского надзора со следователем. Он утверждал, что прокурор и следователь есть, в сущности говоря, две ипостаси одного и того же лица, и потому нужно превратить следователя в помощника прокурора, так как следователь является своеобразным «маленьким» прокурором.¹¹

По инициативе А. Я. Вышинского в резолюции съезда было предложено «усилить деловую связь следственных органов с прокуратурой, еще более подчинив деятельность следственных органов прямому и непосредственному руководству прокуратуры, для чего переработать статьи 107, 118, 122 УПК».¹² Указанные предложения съезда были осуществлены в Законе 16 октября 1924 г. «О дополнениях и изменениях Уголовно-процессуального кодекса РСФСР».

Продолжавшиеся и после съезда разногласия и споры о положении следователя потребовали вмешательства Наркомата РКИ СССР. В прениях по докладу Н. В. Крыленко, сделанному в конце 1927 г., П. И. Стучка отметил, что недостатки предварительного следствия коренятся не только в слабой квалификации следователей, но и в подчинении следователя руководству прокурорского надзора. 10 сентября 1927 г. на объединенном заседании коллегии Наркомата РКИ СССР и Наркомата РКП РСФСР было предложено аппарат

¹⁰ Еженедельник советской юстиции. - Л., 1924, №12-13, с. 247; V Всероссийский съезд деятелей советской юстиции. Стеногр. отчет. - М.: Юриздат, 1924. с. 196-197.

¹¹ Там же, с. 29.

¹² Реформа советского уголовного процесса // Революция права, 1928, № 2, с. 67.

следствия, находящийся в двойном подчинении (суду и прокуратуре), полностью передать прокуратуре, превратив народных следователей в местных агентов прокурорского надзора: а) по проверке работы органов дознания; б) по самостоятельному ведению дознания и в) по поддержанию в случае необходимости в народном суде обвинения.

На основании этого НКЮ РСФСР в начале 1928 г. принял решение передать следователей из суда в прокуратуру. Вначале это было сделано в качестве эксперимента в Московской губернии, а 12 апреля 1928 г. постановлением коллегии НКЮ РСФСР такая реорганизация произошла по всей территории РСФСР.¹³ Постановлением ВЦИК и СНК РСФСР от 3 сентября 1928 г.,¹⁴ в «Положении о судеустройстве РСФСР» это организационное изменение было закреплено в законодательном порядке.

С этого времени начался второй этап в истории процессуального положения следователя. Он стал подчиненным прокурору не только в процессуальном, но и в организационном, служебном и административном отношениях. Логическим следствием этого явилась практика обязательности для следователя всех указаний прокурора и по всем вопросам следствия без каких-либо исключений. Такой правовой статус следователя существовал до принятия законодательства 1958—1961 гг. Начался и существует третий этап в развитии процессуального положения следователя.

Отрицательные последствия полного подчинения следователя прокурору вызвали острую критику со стороны многих деятелей юстиции. Решительно выступал против нахождения следователей в прокуратуре П. И. Стучка. «До сих пор, — писал П. И. Стучка в 1928 г., — предварительное следствие на 9/10 подчинено руководству прокурорского надзора, вследствие чего оно естественно уже превратилось в подсобный орган прокуратуры, как орган обвинения. Если этот недостаток хотят устранить полным (и административно-организационным) подчинением следственного аппарата прокурору, то это явно несбыточная надежда, ибо эта мера лишь усилит односторонне обвинительную тенденцию предварительного следствия».¹⁵

Серьезный ущерб процессуальной самостоятельности и независимости следователя был причинен в годы упрощенчества и правового нигилизма (1929—1935 гг.) в следственной практике.¹⁶ В основных своих чертах взаимоотношения следователя и прокурора на практике выглядели следующим образом.

Закон (ст. 96 УПК РСФСР) давал право следователю самому решать вопрос о возбуждении уголовного дела. Однако директивами Прокуратуры СССР

¹³ Еженедельник советской юстиции, 1928, № 26, с. 749.

¹⁴ СУ РСФСР, 1928, № 117, ст. 733.

¹⁵ Тезисы Стучка П.И. О реформе УПК. - М.: Революция права, 1928, № 1, с. 122.

¹⁶ Бродский Д. Следователь—центральная фигура //Советская юстиция, 1936, № 15, с. 9—10.

еще с 1934 г.¹⁷ было установлено обязательное утверждение прокурором этого постановления. Более того, даже планы расследования требовали утверждения прокурора. В любой форме связь следователя с милицией, судом, учреждениями, предприятиями и организациями происходила только через прокурора.

Таким образом, на практике прокурор осуществлял мелочную опеку над следователем, полностью устранявшую его процессуальную самостоятельность и независимость, необходимые для творческого процесса расследования. Все это привело «к превращению следователей в порученцев прокурора, технических исполнителей», — указывают М. Ю. Рагинский и П. И. Тарасов-Родионов.¹⁸

Отрицательные последствия такого положения следователя проявились во многом, а в частности в следующем.

1. Полная ответственность прокурора за работу следователя, которую постоянно и настойчиво требовали руководящие работники прокуратуры, приучила следователя свои ошибки и промахи оценивать без достаточной серьезности и ожидать, пока прокурор их обнаружит и исправит. Этим создавалась благодатная почва для безответственности следователя и нарушений закона. К тому же следователь знал, что ответственность за брак следствия и волокиту в худшем случае он будет разделять наравне с прокурором.

2. Граждане и должностные лица видели в прокуроре не орган надзора за законностью следствия, а начальника органа следствия и потому не без оснований полагали, что все решения следователя согласованы с прокурором, а потому бессмысленно их обжаловать последнему. Это отрицательно влияло на состояние законности на предварительном следствии.

3. Следователь часто нуждался в помощи органов милиции для установления тех или иных обстоятельств дела оперативно-розыскными мерами. Однако он был лишен права давать этим органам какие-либо поручения или указания без согласия прокурора.

4. Отвечая в полной мере за следствие, любую критику его недостатков прокурор относил к своей собственной работе и потому стремился эту критику смягчить, что не способствовало повышению качества следствия.¹⁹

Наличие указанных недостатков процессуального положения следователя потребовало издания 25 сентября 1936г. «специального приказа Прокурора СССР № 58/6 «О работе прокуратур по руководству следствием, производимым следователями». Этим приказом было предложено «все указания прокурора следователю (о производстве отдельных следственных действий, с привлечением в качестве обвиняемого, о прекращении дела и т. д.) давать обязательно в письменном виде. В случае несогласия прокурора с тем или иным действием или постановлением следователя, прокурор может его отменить своим формальным

¹⁷ Директивное письмо Прокурора СССР от 13 августа 1934 г. «О качестве расследования» и Циркуляр № 101 от 26 февраля 1937 г. // Сборник приказов Прокуратуры СССР. Изд 2. - М.: Юриздат НКЮ СССР. 1934, с. 150—151.

¹⁸ Рагинский М. Тарасов-Родионов П. Предварительное следствие за 20 лет // Советское государство и право, 1955, № 4, с. 39.

¹⁹ Васильев А. Вопросы прокурорского надзора за предварительным следствием и дознанием // Социалистическая законность, 1953, № 9, с. 23.

мотивированным постановлением, приобщаемым к делу. В случае несогласия с распоряжением прокурора, следователь вправе обжаловать это распоряжение вышестоящему прокурору, не приостанавливая исполнение...»²⁰.

Однако на практике эти попытки несколько упрочить процессуальное положение следователя не увенчались успехом. В последующие годы положение следователя в сторону усиления его независимости от прокурора изменилось ненамного. Сказались, по-видимому, и сила традиции, и привычки, и многолетние укоренившиеся методы прокурорского руководства, а не только надзора за следствием, и отсутствие четкой регламентации в законе.

«На практике дело дошло до того, — писал прокурор Пролетарского района г. Москвы А. Загородненко, — что, кроме протокола допроса и осмотра..., все остальные акты узакониваются подписью прокурора. Даже простые письма в учреждения... идут только от лица и за подписью прокурора».²¹

Приходится с сожалением констатировать, что и к началу нового тысячелетия следователь самостоятельной фигурой уголовного процесса так и не стал.

На страницах юридических журналов, на научных конференциях и в выступлениях в периодической печати вносится немало интересных предложений о путях реорганизации и коренного повышения качества предварительного следствия.

Центральное место отводится проблеме такой организации предварительного следствия, которая обеспечила бы подлинную процессуальную самостоятельность следователя и его независимость от прокурора.

Нужна реформа, которая поставит все точки над “и”, жестко разграничит функции, которые выполняют участники уголовного процесса и в связи с этим мною предлагается свой путь решения проблемы:

- прокурор – осуществляет только функцию надзора, если прокурор не согласен со следователем, он должен принести протест (в адрес следственного комитета или следственного управления), а в случае его отклонения, обратиться в суд;

- начальник следственного отдела – общее руководство следствием по организации и эффективному его осуществлению, без вмешательства в процессуальные функции следователя;

- суд – разрешение коллизий между следователем и прокурором.

²⁰ Сборник приказов Прокуратуры СССР. Изд. 2. - М.: Юриздат НКЮ СССР, 1939, с. 154.

²¹ Социалистическая законность, 1954, № 4, с. 59, 52-65.