
**УКРЕПЛЕНИЕ ЗАКОННОСТИ
И БОРЬБА С ПРЕСТУПНОСТЬЮ**

**РЕФОРМА ПРЕДВАРИТЕЛЬНОГО СЛЕДСТВИЯ: ПРАВОВОЙ СТАТУС
И ВЗАИМООТНОШЕНИЯ ПРОКУРОРА И РУКОВОДИТЕЛЯ
СЛЕДСТВЕННОГО ОРГАНА**© 2009 г. С. А. Шейфер¹

1. На протяжении веков предварительное досудебное производство в России постоянно меняло свои формы, свое место в системе уголовной юстиции, а следовательно, и свою роль в достижении целей судопроизводства.

В процессе исторических преобразований предварительного производства важнейшей точкой отсчета является Закон Российской империи от 8 июля 1860 г., создавший взамен следственного аппарата, входившего в систему полицейских органов, Учреждение Судебных следователей. Наказами судебным следователям и полиции вновь учрежденные судебные следователи вводились в состав судебной власти в качестве членов Окружного суда, за полицией же сохранялась обязанность выявления противозаконных деяний и лиц, их совершивших, путем негласного разведывания, т.е. дознания, как себе его представляли тогдашние законодатели. Эта система была воспринята и Уставом Уголовного Судопроизводства 1864 г. (далее УУС), в соответствии с которым судебный следователь, был обязан “с полным беспристрастием приводить в известность как обстоятельства, уличающие обвиняемого, так и обстоятельства, его оправдывающие” (ст. 265 УУС). Прокуроры же, осуществляя обвинительную власть, вправе были предъявлять судебному следователю требования относительно исследования преступления и собирания доказательств, которые следователь обязан исполнять, а по возникновению препятствий, уведомлять о них прокурора (ст. 281 и 282 УУС). В тоже время следователь должен был все же ряд своих решений представлять на утверждение суда. Заметим, что ученые-процессуалисты того времени отмечали, что, несмотря на отнесение следователей к судебной власти их деятельности, ввиду тесной связи с полицейским дознанием и зависимости от прокурора, не хватало объективности, ей были присущи обвинительные элементы².

¹ Профессор кафедры уголовного процесса и криминалистики Самарского государственного университета, доктор юридических наук, заслуженный юрист РФ.

² Даневский В.П. Наше предварительное следствие, его недостатки и реформа. Киев, 2003. С. 26–38. В современной юридической литературе на это обращал внимание В.С. Шадрин. См.: Шадрин В.С. Обеспечение прав личности при расследовании преступлений. М., 2000. С. 60–61.

Первые советские уголовно-процессуальные кодексы 1922 г. и 1923 г. во многом сохранили эти положения: прокуратура несла обязанность возбуждать уголовное преследование перед судебными и следственными органами (ст. 9 УПК РСФСР 1923 г.), а следователи, состоявшие при судах, несли обязанность всестороннего и полного исследования обстоятельств дела, выясняя как уличающие обвиняемого, так и оправдывающие его обстоятельства (ст. 111 и 112 УПК). Однако для решения вопроса о прекращении дела следователь должен был направить его в суд (ст. 203). Прокурор же вправе был давать следователю указания, обязательные для исполнения (ст. 118), разрешать заявленные следователю отводы (ст. 122). При несогласии следователя с предложением прокурора об избрании меры пресечения спорный вопрос передавался на разрешение суда (ст. 148). Но и решение прокурора по жалобе на действия следователя могло быть обжаловано следователем в суд (ст. 220).

2. В 1928 г. на фоне сплошной коллективизации и усиления борьбы с “классовыми врагами” следователи были переведены из судебного ведомства в подчинение и надзор прокуратуры. Это был второй исторический этап кардинального изменения законодателем места следственного аппарата в системе юридических учреждений, а также роли прокурора и следователя в них. В результате, в условиях всевластия прокурора, следователи полностью утратили свою самостоятельность и, по мнению А.Я. Вышинского, превратились в помощников прокуроров по следствию. В теории появились утверждения, что в нашей стране возникла новая, неизвестная прежде форма предварительного расследования – прокурорское расследование, при котором прокурор – это “хозяин дела”³. В более позднее время Ю.В. Деришев, подвергнув обстоятельному анализу процесс становления форм предварительного расследования в отечественном судопроизводстве, назвал досудебное производство “прокурорским дознанием” и подверг его критике за несоответствие подобной организации расследования роли следователя

³ См.: Чельцов М.А. Советский уголовный процесс. М., 1951. С. 228, 234–235.

как объективного и непредвзятого исследователя⁴.

Действительно, место и роль органов расследования в общей системе уголовной юстиции, в которой они оказались в результате реформы 1928–1929 гг., существенно отличались не только от определенных Уставом Уголовного Судопроизводства, но и от места и роли органов предварительного расследования в странах континентальной системы права, по образцу которых в свое время было организовано досудебное производство в нашей стране. Так, в уголовном процессе Франции “прокурорским дознанием” охватывалась только деятельность судебной полиции, предварительное же следствие, начиналось с предъявления прокурором “уголовного иска”, адресованного следственному судье, который и осуществлял дальнейшую следственную деятельность. Именно он, а не прокурор, становился с этого момента “хозяйном дела”. Другим судебным органом, рассматривающим жалобы на действия следственного судьи и контролирующим правильность расследования, является следственная камера⁵.

Отечественное предварительное расследование в том виде, какое оно приобрело в конце 20-х годов прошлого столетия, оказалось более близким к германской модели судопроизводства. Следует отметить, что организация предварительного расследования в Германии с течением времени изменилась. Существовавшее поначалу (наряду с дознанием) предварительное следствие, с присущей ему фигурой следственного судьи, было впоследствии упразднено и заменено прокурорским дознанием⁶. Оно ведется полицией в форме “свободного доказывания”, допускающего и применение оперативно-розыскных мер, которое имеет целью обосновать подозрение против определенного лица и подготовить материалы для суда. Существенная черта дознания – руководство прокурора, который, впрочем, и сам может проводить дознание. Однако и при такой организации расследования, все же остается судебный контроль за его проведением: для принятия наиболее важных решений прокурор обращается к участковому судье-дознавателю (следственному судье), ко-

торый по его просьбе проводит соответствующие следственные действия. Эта действующая в ФРГ форма предварительного расследования, несколько напоминает “прокурорское расследование”, о котором писал М.А. Чельцов, с тем, однако, существенным отличием, что в нем полностью отсутствовали процессуальные гарантии независимости и самостоятельности следователя, а всевластие прокурора ничем не ограничивалось.

3. С принятием в 1960 г. нового УПК РСФСР каких-либо кардинальных изменений в положении следователя не произошло. Провозгласив процессуальную самостоятельность следователя (ст. 127), закон фактически оставил его в подчинении прокурора. Право следователя не соглашаться с указаниями прокурора осталось эфемерным: случаи, когда следователи воспользовались этим правом, исчислялись единицами. Наряду с этим УПК РСФСР регламентировал дознание как упрощенную форму предварительного расследования, отграничив его от предварительного следствия, в то время как раньше оно фактически сливалось с ним, что порождало неоправданный параллелизм и нарушения закона. Однако законодатель не пошел по намеченному Уставом Уголовного судопроизводства пути регламентации дознания как полицейской деятельности, осуществляемой в целях обнаружения преступлений и виновных лиц, превратив дознание в самостоятельную форму расследования, мало чем отличающуюся от предварительного следствия.

Принятый в 2001 г. новый УПК РФ не внес заметных изменений в положение следователя. Его процессуальная самостоятельность, ограниченная вновь учрежденным судебным контролем за предварительным следствием и обязанностью согласовывать многие свои решения с прокурором, фактически оказалась еще более ущемленной. Была установлена обязанность следователя согласовывать с прокурором решение о возбуждении уголовного дела (чего не было раньше), прекращении дела по нереабилитирующим основаниям. Как и прежде предварительное следствие оставалось “прокурорским расследованием”.

4. Третьей этапной точкой на пути изменения роли следователя и его взаимоотношений с прокурором стало принятие Федерального закона от 5 июня 2007 г. Федеральный закон “О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации” и Федеральный закон “О прокуратуре Российской Федерации”⁷ существенным образом преобразовали структуру, содержание и способы обеспечения законности в деятельности следователей. Центральным звеном реформы является создание Следственного ко-

⁴ См.: Дершиев Ю.В. Уголовное досудебное производство: концепция процедурного и функционально-правового построения. Дисс. ... доктора юрид. наук. Омск, 2005. С. 40–45.

⁵ См.: Дершиев Ю.В. Концепция уголовного досудебного производства в правовой доктрине современной России. Омск, 2004. С. 102.

⁶ В.С. Шадрин объясняет “зигзаги” в позиции германского законодателя тем, что и первоначальная и установленная позже формы расследования в одинаковой мере страдали обвинительным уклоном, вследствие чего законодатель руководствовался стремлением “выбрать из двух зол” меньшее. См.: Шадрин В.С. Обеспечение прав личности при расследовании преступлений. М., 2000. С. 63.

⁷ Далее – Закон о прокуратуре.

митета (далее – СК), фактически выведенного из подчинения прокуратуры и перераспределение функций по руководству предварительным следствием.

Принято считать, что смысл реформы – в разграничении ранее слитых воедино предварительного следствия и прокурорского надзора, каковое разграничение достигается освобождением прокурора от обязанности руководства следствием и возложением ее на вновь учрежденную процессуальную фигуру – руководителя следственного органа (далее – РСО). По-видимому мысль законодателя состояла в том, что освобождение прокурора от ответственности за исход предварительного следствия позволит ему с необходимой объективностью и принципиальностью осуществлять свои надзорные полномочия, устранять нарушения законности, допускаемые следователями.

Однако революционные по своей сущности преобразования закона, нацеленные, как можно предположить, на создание независимой следственной власти, породили, что нередко бывает на крутых поворотах законотворчества, немало неясностей. Они, на наш взгляд, в первую очередь касаются функций и взаимоотношений двух должностных лиц – *прокурора и руководителя следственного органа*.

Авторы многочисленных публикаций, посвященных происшедшей реформе предварительного следствия, уделяя внимание характеру преобразований нормативного материала, все же, как представляется, не стремились определить с наиболее общих позиций новую роль прокурора и руководителя следственного органа, раскрыть процессуальные функции и взаимоотношения этих лиц.

Между тем именно в процессуальных функциях проявляется правовой статус участника процесса (или, наоборот, правовой статус формирует процессуальную функцию того или иного участника) и, следовательно, его роль в уголовном судопроизводстве. По этой причине суть преобразований с наибольшей полнотой может быть выявлена при определении функций каждого субъекта предварительного досудебного производства⁸.

5. Попытаемся с учетом этого рассмотреть, как в обновленном уголовно-процессуальном законодательстве установлены функции двух главных фигурантов предварительного следствия – прокурора и руководителя следственного органа (а попутно и третьего фигуранта – следователя).

Закон сохранил за прокурором осуществление от имени государства функции уголовного пре-

следования и надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного расследования (ч. 1 ст. 137 УПК РФ, ст. 2 Закона о прокуратуре). Можно спорить: две ли это, или одна процессуальная функция. Исходя из того, что уголовное судопроизводство осуществляется на основе состязательности сторон (ч. 1 ст. 15 УПК), а прокурор, наряду с РСО, следователем, дознавателем, причислен к одной из противоборствующих сторон – стороне обвинения (п. 47 ст. 5 УПК), представляется убедительным взгляд, согласно которому единственной функцией прокурора в уголовном процессе является уголовное преследование, осуществление же им надзорных полномочий – это способ или форма реализации этой функции на досудебном производстве (в суде такой формой становится государственное обвинение). Подтверждение этой мысли находим и в ст. 21 УПК, возлагающей на прокурора (а также на следователя и дознавателя) осуществление уголовного преследования от имени государства, из чего следует, что эта функция реализуется не только в суде, но и на досудебном производстве. Более того, исходя из этих законоположений, можно с достаточным основанием считать прокурора главным органом уголовного преследования, представителем, согласно УУС, обвинительной власти.

6. Но какова функция вновь учрежденного (взамен прежнего начальника следственного отдела) руководителя следственного органа? И в ранее действовавшей, применительно к начальнику следственного отдела, и в новой редакции ст. 39 УПК, регламентирующий статус РСО, эта функция не определена, что с точки зрения логики вряд ли оправдано, поскольку функция одного из фигурантов предварительного производства – прокурора в законе предусмотрена, а функция второго, весьма значимого фигуранта – руководителя следственного органа, (причисленного, как и прокурор, п. 47 ст. 5 УПК к стороне обвинения) не обозначена. Поскольку уголовное преследование – это деятельность, осуществляемая стороной обвинения (п. 55 ст. 5 УПК) по логике вещей следует считать, что РСО, как и прокурор, реализует эту функцию. Однако непонятно, почему в ст. 21 УПК он не указан в числе лиц, несущих обязанность осуществлять уголовное преследование. По всей видимости, это результат небрежности законодателя либо отсутствия у него ясных представлений о роли РСО в процессе, ибо, если считать, что данная фигура не указана в ст. 21 УПК сознательно, выходит, что есть участники процесса, не выполняющие процессуальных функций, что противоречит здравому смыслу. Неясность усугубляется тем, что в соответствии с Законом о прокуратуре не прокурор, как прежде, а Председатель Следственного комитета при прокуратуре РФ и нижестоящие РСО уполномочены теперь возбуждать уголовные дела в отношении

⁸ За рамками исследования этой проблемы оставляем дознание как форму предварительного расследования, так как этот вопрос заслуживает отдельного рассмотрения.

ответственных должностных лиц (гл. 52 УПК), т.е. начинать против этих лиц уголовное преследование⁹. В то же время РСО не наделен правом возбуждать уголовные дела, подследственные следователям Следственного комитета, что опять-таки вызывает недоумение, так как не соответствует его вышеназванной обязанности вести уголовное преследование. Не вправе он участвовать и в рассмотрении судом ходатайств следователя о проведении ряда процессуальных действий, хотя эти ходатайства возбуждены с его согласия¹⁰.

Признав, что процессуальная функция РСО – это уголовное преследование, следует определить: каково ее содержание, иными словами, каков характер полномочий РСО, реализуя которые он данную функцию осуществляет.

Как отмечалось, роль руководителя следственного органа усматривают в том, что он, судя по наименованию данной процессуальной фигуры, стал теперь вместо прокурора руководить расследованием. Для такого представления есть достаточные основания, поскольку значительная часть его новых полномочий касается руководства расследованием, обеспечивающим его должное направление и желаемый результат. Таковы обозначенные в ст. 39 УПК полномочия поручать предварительное следствие нескольким следователям, передавать дело от одного следователя другому, создавать следственную группу, проверять материалы уголовного дела, давать следователю указания о направлении расследования, возвращать дело следователю для дополнительного расследования (в последних случаях роль РСО как руководителя расследования проявляется особенно наглядно) и ряд других полномочий.

Важно, однако, отметить, что переданные от прокурора руководителю следственного органа полномочия нацелены не только на руководство расследованием. При этом следует учесть, что полномочия, которыми ранее был наделен прокурор, различались по своим целям. Наряду с правами, дающими возможность руководить расследованием (дача указаний о направлении расследования и др.), можно выделить и “чисто надзорные” полномочия, т.е. такие, которые имеют целью предотвращение и устранение нарушений закона, допущенные следователем. Руковод-

итель следственного органа унаследовал от прокурора и эти полномочия. В соответствии со ст. 39 УПК он вправе теперь отменять как незаконные и необоснованные постановления следователя, разрешать заявленные следователю отводы, а также самоотводы, отстранять следователя от производства расследования, если им допущено нарушение требований УПК, утверждать постановления следователя о прекращении уголовного дела. Особенно наглядно наделение РСО таким сугубо “прокурорским” полномочием, как разрешать жалобы на действия следователя. Теперь согласно ст. 124 УПК жалобы участников процесса и заинтересованных лиц могут разрешать и прокурор, и руководитель следственного органа. Таким образом РСО, это не только руководитель следствия, но и орган, осуществляющий надзор за законностью действий следователя и принимаемых им решений.

При всех отмеченных неясностях и противоречиях нормативного регулирования можно все же утверждать, что и руководитель следственного органа, и следователь – это органы уголовного преследования, а РСО, кроме того, – должностное лицо, осуществляющее прокурорские функции.

Но соответствует ли такой их статус изначальной идее о создании независимой “следственной власти”? Новые законоположения вновь возвращают нас к проблеме правомерности освобождения следователя от традиционной для него со времен УУС обязанности “с полной беспристрастностью приводить в известность как обстоятельства, уличающие обвиняемого, так и обстоятельства, его оправдывающие”. Нельзя не признать, что новая конструкция предварительного следствия этому постулату не соответствует и в значительной мере противоречит действующему законодательству, а именно ст. 73 УПК РФ и другим нормам, требующим от следователя всестороннего и беспристрастного исследования обстоятельств дела. Да и руководитель следственного органа не должен, полагаем, действовать лишь в направлении изобличения виновных лиц, так как его роль в большей степени должна соответствовать роли следственного судьи.

7. Возвращаясь к анализу нового законодательства, отметим, что за прокурором сохранен достаточно широкий круг полномочий по обеспечению законности предварительного расследования. В этих целях прокурор вправе отменять как незаконные или необоснованные вынесенные следователем постановления о возбуждении уголовного дела (ч. 4 ст. 146 УПК), возвращать на дополнительное расследование дело, поступившее к нему с обвинительным заключением (п. 2 ч. 1 ст. 221 УПК). “Осколком” прежних полномочий осталось право прокурора прекращать при наличии оснований уголовное дело, направлен-

⁹ Трудно объяснимым диссонансом является сохранение за прокурором субъекта федерации права возбуждать уголовное дело в отношении члена избирательной комиссии, комиссии референдума с правом решающего голоса, в то время как в отношении председателя комиссии субъекта федерации этим правом наделен Председатель Следственного комитета (п. 12 ч. 1 ст. 448 УПК).

¹⁰ Но при этом, согласно ч. 2 ст. 448 УПК, он участвует в судебном заседании, рассматривающем его представление о возбуждении уголовного дела в отношении отдельных категорий лиц.

ное ему следователем с постановлением о применении принудительных мер медицинского характера (п. 3 ч. 5 ст. 439 УПК) в то время, как прекращать другие уголовные дела он не вправе. Средством обеспечения законности предварительного следствия является участие прокурора в рассмотрении судом ходатайств следователя о даче разрешения на проведение ряда процессуальных действий (ч. 4 ст. 108, ч. 8 ст. 109, ст. 165 УПК). И хотя прокурор лишен теперь права самостоятельно возбудить уголовное дело, отменить постановление следователя об отказе в возбуждении уголовного дела и может лишь ставить об этом вопрос перед руководителем следственного органа (что не гармонирует с другими его полномочиями и не соответствует, на наш взгляд, его роли как главного органа уголовного преследования), можно констатировать: он остается блюстителем законности на досудебном производстве. По-видимому, этим объясняется сохранение за прокурором обязанности от имени государства принести реабилитированному официальное извинение за причиненный ему моральный вред (ч. 1 ст. 136 УПК), хотя, на первый взгляд, такая обязанность не соответствует новой роли прокурора. Поскольку он освобожден от руководства следствием (на дознании такая его роль сохранена), неясно: почему прокурор, а не руководитель следственного органа, должен извиняться за “грехи” следствия, причинившие лицу моральный вред? Такая обязанность понятна, если прокурор так или иначе был причастен к причинению морального вреда: необоснованно утвердил обвинительное заключение и направил дело в суд, необоснованно поддержал ходатайство следователя о заключении обвиняемого под стражу, чем способствовал необоснованному аресту и т.п. Но если вред был причинен лицу без причастности прокурора, например, необоснованным привлечением лица в качестве обвиняемого по делу, которое следователь впоследствии прекратил по реабилитирующим основаниям, прокурору, казалось бы, не за что извиняться – это “грех” следователя (и, добавим, его руководителя).

Однако обязанность прокурора по обеспечению законности предварительного следствия шире, чем обязанность рассмотреть поступившее к нему обвинительное заключение, дать в суде заключение об обоснованности ходатайства следователя и т.п. УПК РФ предусматривает его право (оно также и обязанность, вытекающая из Закона о прокуратуре, а также из его процессуальной функции) – предотвращать нарушения закона следователем, препятствующие эффективному уголовному преследованию, посредством направления в следственный орган требований об устранении нарушений федерального законодательства (п. 3 ч. 2 ст. 37 УПК). И хотя, как будет рассмотрено далее, это полномочие по ряду причин

оказывается недостаточно эффективным – оно во многом определяет главное направление надзорной деятельности прокурора, ввиду чего речь следует вести о повышении действенности этой меры.

8. Рассмотрев “чисто надзорные” полномочия прокурора вряд ли можно утверждать, что он полностью утратил возможность руководить расследованием: за ним сохранен ряд полномочий, используя которые он в состоянии направлять предварительное следствие в желаемое русло. Таковы полномочия: изымать дело у следователей различных ведомств и передавать его следователю Следственного комитета при прокуратуре РФ (п. 12 ч. 2 ст. 37 УПК), получать, в соответствии с ч. 5 ст. 165 УПК, от следователя уведомление о проведении им (ввиду неотложности без разрешения суда) обыска, выемки в жилище и других действий, требующих по общему правилу разрешения суда, (т.е. контролировать законность следственных действий и даже признавать их результаты недопустимым доказательством, как это предусмотрено ст. 88 УПК), получать копии постановлений о возбуждении уголовного дела, привлечении в качестве обвиняемого, отказа в возбуждении уголовного дела¹¹. Хотя, согласно Закону о прокуратуре прокурор утратил право самостоятельно производить следственные действия или участвовать в них (предусмотренное п. 3 ч. 2 ст. 37 в прежней редакции), с этим не вполне согласуется сохранение его права собирать доказательства (ч. 1 ст. 86 УПК). Генеральный прокурор Ю. Чайка обязал прокуроров выезжать на места преступлений и помогать следователям, от 40 до 50% которых – это молодые люди с недостаточным опытом работы. За три с небольшим месяца прокуроры выезжали на место преступления 4,5 тыс. раз¹². Такая позиция Генпрокурора означает, что руководимое им ведомство отнюдь не желает отказаться от руководства следствием. Своеобразной формой контроля прокурора за ходом досудебного производства является не предусмотренная УПК, но установленная ведомственными актами, его обязанность подписания статистических карточек на выявленное преступление (форма 1) и о результатах расследования (форма 1.1.), в которых содержится развернутая информация об основаниях возбуждения уголовного дела и завершения предварительного следствия, т.е. подтверждать правильность этой информации. Такая обязанность, по мнению мно-

¹¹ По словам Генерального прокурора Ю. Чайки, с сентября 2007 г. прокуроры вынесли почти 23 тыс. постановлений по поводу необоснованного отказа в возбуждении уголовного дела, что вызывает тревогу. См.: *Богданов В.* Коррупция по курсу рубля // Росс. газ. 2008. 1 февр.

¹² См.: *Шманов Б.Я., Шаров А.* Генпрокуратура компромат не ищет // Росс. газ. 2007. 26 дек.

гих прокуроров, имеет целью проконтролировать обоснованность возбуждения уголовных дел, предотвратить укрытие преступлений от учета и искажение действительных результатов расследования, т.е. в конечном счете связана с контролем за деятельностью следователей и с руководством ею. В литературе правильно обращено внимание на то, что право прокурора отменять как незаконные и необоснованные постановления следователя о возбуждении уголовного дела, вкупе с его правом подтверждать обоснованность возбуждения уголовного дела (“форма 1”), практически означает, что без согласия прокурора не может быть возбуждено ни одно уголовное дело¹³.

9. Суммируя вышеизложенное приходится признать, что в досудебном производстве по уголовному делу функционируют два принадлежащих к разным структурам должностных лица, обладающие сходными в определенном отношении полномочиями по руководству предварительным следствием и надзору за законностью его проведения.

Это создает две немаловажные проблемы.

Первая из них связана с обеспечением законности досудебного производства в следственных подразделениях федеральных органов исполнительной власти, т.е. в органах МВД, ФСБ, Госнаркоконтроля. Руководители ведомственных следственных подразделений, перестав быть “начальниками следственных отделов”, в смысле прежней редакции ст. 39 УПК, приобрели статус “руководителя следственного органа”, а вместе с ним (по отношению к следователям) полномочия надзорного характера. Однако при этом многие из них продолжают оставаться заместителями руководителей органов исполнительной власти в центре и на местах, в то время как эти органы, будучи управомоченными на проведение оперативно-розыскной деятельности, являются по закону органами дознания (п. 1. ч. 1 ст. 40 УПК). Специфика их деятельности проявляется в приоритете оперативно-розыскной работы и фактически полувоенной дисциплине, требующей беспрекословного исполнения приказаний начальства. Руководители же следственных органов Следственного комитета при прокуратуре РФ не испытывают в своей деятельности таких ограничений, ибо все же причислены к звеньям прокурорской системы, осуществляющей не только уголовное преследование, но и правозащитную деятельность. При таком положении трудно ожидать от ведомственных РСО, находящихся в подчинении руководителей органов дознания, бескомпромиссной борьбы с нарушениями законно-

сти и прав граждан, имеющими достаточно широкое распространение на практике.

Вторая проблема касается противоречий между прокурорами и РСО, которые неизбежно будут возникать у этих фактически независимых друг от друга должностных лиц при принятии ими решений, вследствие различной их оценки каждым из них. Порой такие противоречия достигают значительной остроты, перерастая в открытые конфликты двух ведомств, становящиеся объектом внимания средств массовой информации (например, попавший на страницы печати спор по поводу обоснованности возбуждения второго уголовного дела в отношении заместителя министра финансов РФ Сторчака)¹⁴.

Учитывая это, новые законоположения унавливают особую процедуру оспаривания данных решений. Так, следователь, несогласный с требованиями прокурора об устранении нарушений федерального закона, обязан представить письменное возражение против них своему руководителю, а тот либо дает следователю письменные указания об исполнении требований, “либо информирует прокурора о несогласии с его требованиями” (ч. 4 ст. 39 УПК), т.е. фактически отказывает прокурору в их удовлетворении. Получив “отказ”, прокурор вправе обратиться с этим же требованием к руководителю вышестоящего следственного органа, а при его несогласии – с требованиями к Председателю СК, либо к высшему руководителю следственного органа в МВД, ФСБ, ФСКН. Если и они отклонят требования прокурора, он может обратиться к Генеральному прокурору РФ, решение которого является окончательным (ч. 6 ст. 137 УПК).

Также и следователь, несогласный с возвращением ему прокурором уголовного дела, представленного с обвинительным заключением, вправе с согласия РСО обжаловать постановление прокурора об этом вышестоящему прокурору, а при несогласии с его решением – Генеральному прокурору, заручившись в таком случае согласием на обжалование высших руководителей следственных органов (ч. 4 ст. 221 УПК).

Анализ этих предписаний показывает, что установленную ими процедуру оспаривания решений, принятых органом расследования и прокурором, вряд ли можно считать эффективной, ввиду ее многоступенчатости. К тому же прокурор, оставаясь органом, призванным осуществлять надзор за законностью предварительного следствия, вынужден выступать в несвойственной роли просителя, обращаясь со своими требованиями (фактически с просьбами) к поднадзорным

¹³ См.: Аширбекова М. Новое законодательство и роль прокурора в публичном уголовном преследовании // Уголовный процесс. 2007. № 6. С. 67.

¹⁴ См.: Лапкина Е. Кудрин надеется на встречу; Богданов В., Шаров А. Спорное дело Сторчака // Росс. газ. 2007. 7 дек. См. также: Перекрест В., Шикунова Е. Генпрокуратура заступилась за Сторчака // Известия. 2007. 7 дек.

органам (например, к председателю Следственного комитета при МВД РФ)¹⁵. Вместе с тем эта процедура способствует принципиальности “спорящих сторон”, отстаиванию своей позиции, повышению ответственности за законность и обоснованность принимаемых решений.

Однако, судя по нашим наблюдениям, наметился и второй путь преодоления, а точнее, предотвращения противоречий. Многие следователи, как СК при прокуратуре РФ, так и ведомственных следственных органов, стремясь избежать нежелательных для них решений прокурора в виде отмены постановления о возбуждении уголовного дела, возвращения дела на доследование в порядке ст. 221 УПК и по другим вопросам, как и прежде обращаются к прокурорам, неофициально согласовывая с ними вопросы о возбуждении уголовного дела, отказе в возбуждении уголовного дела, круге обвиняемых, доказанности обвинения, квалификации их действий и т.д. В среде следователей сложилось представление о “добрых” и “злых” прокурорах, к последним при-

числяют работников, отказывающихся от неофициального сотрудничества со следователями и решающих возникающие противоречия лишь официальным путем.

Рассмотренные в статье проблемы правового статуса и взаимоотношений между прокурором и руководителем следственного органа, порожденные неясностью и противоречивостью новых законоположений, нечетким распределением ролей участников судопроизводства, можно, как представляется, в первую очередь объяснить сложностью выстраивания принципиально новой концепции создания независимой следственной власти и практической невозможностью предвидеть все трудности, которые возникают на практике.

Думается также, что новые изменения законодательства – это только начало глубокой перестройки досудебного производства. Окончательная же его реформа будет возможна лишь при выравнивании статуса различных следственных подразделений, действующих в своем правовом поле, сведением их в единый, независимый, но поднадзорный прокурору следственный орган. Ясно лишь одно – возврат к “прокурорскому дознанию” невозможен.

¹⁵ Несвойственность этой роли функции прокурора отмечают многие авторы. См., например: *Быков В.М.* Актуальные проблемы уголовного судопроизводства. Казань, 2008. С. 26.