

ИСТОРИЯ СОЗДАНИЯ И СТАНОВЛЕНИЯ СЛЕДСТВЕННОГО КОМИТЕТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Аннотация. Статья посвящена процессу развития и становления института предварительного следствия. Анализ исторического и правового опыта следственной деятельности позволяет дать характеристику современному состоянию Следственного комитета Российской Федерации и определить его положение в сфере уголовного судопроизводства.

Ключевые слова: следственное ведомство, судебная реформа, реформа предварительного следствия, функции предварительного следствия.

T. V. Loza

HISTORY OF CREATION AND DEVELOPMENT OF THE INVESTIGATIVE COMMITTEE OF THE RUSSIAN FEDERATION

Abstract. The article is devoted to development and establishment of the investigation institute. Analysis of the historical and legal expertise investigative allows to characterize the current state of the Investigative Committee of the Russian Federation and to determine its position in criminal justice.

Key words: investigative agencies, judicial reform, reform of the preliminary investigation, duties of preliminary inquiry.

Совершенствование досудебного производства предполагает наряду с процедурными изменениями определенное реформирование органов его осуществляющих. В этой связи приобретают особую актуальность и вызывают интерес вопросы оптимальной организации предварительного расследования, определения места следственного аппарата в государственно-правовом механизме, состояния нормативно-правового регулирования статуса следователей. Однако, чтобы дать характеристику нынешнему состоянию Следственного комитета Российской Федерации необходимо понять характерные для него традиции и

стереотипы, становление правового и исторического опыта следственной деятельности.

Начиная с XV столетия система правосудия в России менялась неоднократно. До той поры судебная власть предоставлялась для «кормления». Государями Московскими был проведен ряд реформ, которые постепенно меняли эту систему, хотя в том или ином виде она просуществовала вплоть до XVIII в.

Век XVII принято считать временем расцвета приказной системы управления. Приказы были на все случаи жизни: Разрядный, Стрелецкий, Земских дел, Казачий, Иноземный, Посольский, Аптекарский, Тайных дел (личная канцелярия царя), Разбойный, Челобитный и др. Так, Разбойный приказ ведал общим руководством полицейской расправой по разбойным, татейным (от слова «татъба» – кража) и приводным делам. Во главе Разбойного приказа стояла следственно-судебная коллегия из боярина (окольничего), дворянина (стольника) и двух дьяков. Приказ имел разветвленную сеть местных органов – губ, во главе со старостой.

Соборное Уложение 1649 г. решающее значение придавало не признанию обвиняемого, а его «оговору» или обвинению при «повальном обыске». Обвиняемого пытали; пытка применялась и в отношении лица, которое «оговаривало» (доносило).

Основным звеном местного управления был воевода, который обладал безраздельной властью, возложив на себя обязанности и следователя, и судьи, и казначея. В организации суда участвовали подъячие, игравшие роль секретарей: выполняли копии с документов, излагали на бумаге содержание споров, фиксировали показания свидетелей. Эти записи составляли «судный список» – протокол судопроизводства. В судебной процедуре принимали участие и приставы, которые назначались в основном из стрельцов и солдат. Их обязанностью было доставлять необходимых людей и проводить «повальный обыск». Последними записями в судном списке являлись приговор судьи-воеводы и подписи истца с ответчиком. Но так как большая часть населения была неграмотной, за них расписывались те, «кому верят».

Впервые в России идея создания следственного ведомства, организационно и функционально независимого от иных органов государственной власти, была реализована Петром I в ходе судебной реформы, одним из направлений которой стало разделение уголовного процесса на стадии предварительного расследования и судебного разбирательства.

В 1713 г. были учреждены первые специализированные следственные органы России – «майорские» следственные канцелярии, которые в соответствии с Наказом «майорским» следственным канцеляриям от 9 декабря 1717 г. были подчинены непосредственно Петру I [1]. К подследственности этих органов были отнесены дела о наиболее опасных деяниях, посягающих на основы государственности, в первую очередь о преступлениях коррупционной направленности, совершаемых высокопоставленными должностными лицами органов государственной власти (взяточничество, казнокрадство, служебные подлоги, мошенничество). Как отмечают историки, в первой четверти XVIII в. внимание этих органов привлекли 11 из 23 российских сенаторов. Непосредственная подчиненность главе государства и независимость от иных высших органов государственной власти позволили обеспечить объективность и беспристрастность «майорских» следственных канцелярий при осуществлении уголовного преследования должностных лиц [2].

Современники отмечают, что даже Сенат не осмеливался вмешаться в деятельность «майорской» канцелярии. Таким образом, при Петре I впервые была сформирована концепция вневедомственного предварительного следствия. В соответствии с ней следственный аппарат рассматривался как правоохранительное ведомство, специализирующееся исключительно на расследовании наиболее опасных преступлений, посягающих на интересы государства, и наделенное в связи с этим широкими процессуальными полномочиями, самостоятельностью и организационной независимостью от других органов государственной власти. В начале XVIII в. на смену розыску пришел следственный процесс. Его основы были закреплены во второй части Воинского устава 1716 г. Он базировался на так называемой теории формальных доказательств. Следствие и суд должны были исходить из объективной оценки доказательств, которые подразделялись на «совершенные» и «несовершенные». Главные из «совершенных» – собственное признание обвиняемого, показание двух и более свидетелей, результаты медицинской экспертизы, письменные доказательства. Они служили основанием для вынесения вердикта. Оговор подсудимого (донос), повальный обыск и присяга считались «несовершенными» доказательствами. В соответствии с замыслом Петра I в последние годы царствования «майорские» канцелярии стали выполнять существенную роль в укреплении государственности, в финансовых делах. К сожалению, после смерти Петра I учрежденные им независимые следственные органы упразднили, а концепция вневедом-

ственной модели организации следственных органов была надолго забыта.

При императрице Екатерине II и императоре Петре II роль и значение «майорских» канцелярий существенно снизилась из-за проводимой ими политики усиления роли других институтов власти, которые видели в «майорской» следственной канцелярии ограничение своих полномочий. После упразднения следственных канцелярий функция предварительного следствия стала рассматриваться как рядовая процессуальная форма досудебного производства по всем категориям уголовных дел вне зависимости от степени и характера общественной опасности преступления. Вследствие такого снижения статуса предварительного следствия отпала необходимость наделения следственного аппарата особыми процессуальными полномочиями и обеспечения его такой гарантией, как организационная независимость. Поэтому с 1723 до 1860 г. расследованием преступлений занимались, по сути, неспециализированные судебные и административные органы – Главная полицмейстерская канцелярия, Сыскалой приказ, нижние земские суды и основанные в 1782 г. управы благочиния. Именно с этим периодом можно связать зарождение и развитие в России так называемой административной модели организации следственного аппарата [3].

Указом Александра I от 29 августа 1808 г. в г. Санкт-Петербурге была учреждена должность следственных приставов. Эти приставы состояли в штате городской полиции, входившей в систему Министерства внутренних дел (в 1810–1819 гг. – Министерства полиции).

К концу XVIII в. стало очевидно, что следует более рационально расходовать объективно ограниченные следственные силы. Возникла необходимость дифференцировать формы предварительного расследования в зависимости от характера и тяжести преступления, выделив в одну группу сокращенные по времени и упрощенные по процедуре, а в другую – более длительные и сложные. Такая дифференциация была введена в 1832 г. отдельными положениями ч. 2 т. 15 Свода уголовных законов. В соответствии с ними досудебное следствие могло быть произведено в форме предварительного следствия (эта сокращенная и упрощенная процессуальная форма явилась, по сути, прообразом современного дознания) и следствия формального (данная более продолжительная и сложная процессуальная форма – прообраз современного предварительного следствия).

Российские правители приносили отдельные элементы реформаторства в судебный и следственный порядок, но поворотным моментом, безусловно, стала судебная реформа 1860–1864 гг.

Указом императора Александра II от 08.06.1860 были учреждены должности судебных следователей. На них возлагалось производство следствия по всем преступлениям, относящимся к ведению судов. За полицией оставалось расследование незначительных преступлений и проступков.

Контроль за следственными действиями, выполняемыми следователями, возлагался на суды. Только они могли приостанавливать и прекращать следствие, давать следователям предписания, отменять их распоряжения.

Большинство следователей не имели юридического образования. Нагрузка на каждого из них составляла 120-150 дел в год, а в отдельных губерниях – до 400 дел. Обслуживаемые участки достигали 16 тыс. квадратных верст.

В 1864 в России был принят Устав уголовного судопроизводства. В нем была заложена идея процессуальной самостоятельности следователя, которая нашла отражение во всех последующих уголовно-процессуальных законах Российского государства. По Уставу следователи назначались императором по представлению министра юстиции. На должность судебного следователя могли претендовать лица, имеющие высшее юридическое образование и прослужившие по судебной части не менее трех лет. Присяжные поверенные (адвокаты) назначались на должность судебного следователя при стаже работы не менее 10 лет и наличии свидетельства судов, при которых они состояли, о добросовестном исполнении своих обязанностей. Поощрялись следователи как за отличия по службе, так и за беспорочную службу – выслугу лет чинами и орденами. В «Учреждении судебных следователей» указывалось, что они состоят в должности VIII класса (коллежский асессор) и носят мундир этого же класса, а на пенсии считаются в VI классе (коллежский советник). Во время командировок им выплачивались суточные и содержание, назначались квартиры и лошади для разъездов, выдавались средства на канцелярские издержки и другие расходы [4]. В 1870 были учреждены должности судебных следователей по важнейшим делам, а в 1875 появилась должность следователей по особо важным делам окружных судов. Следователь обязан был с полным беспристрастием выяснять обстоятельства как уличающие обвиняемого, так и оправдывающие его, собственной властью принимать все меры, необходимые для производства следствия, за исключением случаев, прямо предусмотренных законом. При этом он мог проверять и дополнять дознание, проведенное полицией, отменять решения, принятые при производстве дознания. Следователь был вправе поручить полиции производство

дознания и собирание иной информации. Реформа предварительного следствия была безусловным шагом вперед. Известный юрист В. Случевский отмечал, что «необходимость коренных преобразований правовой системы (и закономерно связанные с этим огромные финансовые затраты), становится очевидной тогда, когда такие преобразования одобряются обществом, не желающим более мириться с глубинными пороками правовой системы (этим была вызвана судебная реформа 60-х гг. XIX в.). Важным аспектом, побуждающим к осторожности, является объективная недостижимость цели создания идеального во всех отношениях досудебного производства. Применительно к предварительному следствию, как мы об этом уже говорили, данная закономерность проявляется в невозможности полностью примирить две органически присущие этой стадии противоположные тенденции – с одной стороны раскрыть преступление и установить истину, а с другой – обеспечить надлежащие гарантии прав участников процесса, которые бы препятствовали превращению расследования в произвол. В этих условиях задача законодателя состоит в разработке мер, смягчающих, сдерживающих и нейтрализующих эти противоречия [5].

В рамках указанной модели следственная служба развивалась вплоть до Октябрьской революции 1917 г., когда на основании Декрета о суде №1 от 24 ноября 1917 г. институт судебных следователей был упразднен. Органами следствия стали специальные комиссии при городских и районных советах Петрограда, Москвы и других местностей. Расследованием преступлений занимались также штабы Красной гвардии. Законодательной регламентации их деятельности не существовало. Согласно Декретам о суде (№ 2 от 07.03.1918 и № 3 от 20.07.1918) в России образовывались следственные комиссии окружных судов, которые осуществляли предварительное следствие по делам об убийствах, причинении тяжких телесных повреждений, изнасиловании, бандитизме, разбоях, подделке денежных знаков, взяточничестве и спекуляции, а также по наиболее сложным делам, подсудным уездным и городским судам. Расследование государственных преступлений входило в обязанности ВЧК.

Инструкцией «Об организации рабоче-крестьянской милиции», принятой в октябре 1918, к компетенции милиции и уголовного розыска было отнесено расследование дел, переданных им народным судом или следственными комиссиями. Для расследования этих дел в аппаратах уголовного розыска и ВЧК вводились должности следователей.

Уголовно-процессуальный кодекс 1922 и Основы уголовного судопроизводства Союза ССР и союзных республик, принятые в 1924, возложили расследование преступлений на народных следователей, следователей, состоявших при ревтрибуналах, военных следователей и следователей по важнейшим делам Наркомата юстиции. Должности следователей в уголовном розыске были упразднены [6].

В сентябре 1928 следователи были изъяты из ведения судов и подчинены прокурорам. При этом прокуратура находилась в структуре Наркомата юстиции, а решения прокуроров о назначении и увольнении народных следователей утверждались губисполкомами.

17.12.1933 ЦИК СССР было утверждено Положение о Прокуратуре СССР, которая стала самостоятельным государственным органом. В ее штате предусматривались должности следователей по важнейшим делам. В то же время нижестоящие органы прокуратуры и состоявшие при них следователи продолжали находиться в системе Наркомюста. 10.07.1934 был образован Наркомат внутренних дел СССР, а ОГПУ преобразовано в Главное управление государственной безопасности (ГУГБ) и включено в состав НКВД СССР. Следственный аппарат существовал тогда лишь в ГУГБ и подчиненных ему подразделениях. В соответствии со ст. 2 постановления ЦИК и СНК СССР от 20 июня 1936 г. органы прокуратуры и следствия отделялись от наркоматов юстиции союзных и автономных республик и переходили в исключительное подчинение Прокурору СССР. В 1938-1939 гг. следственные подразделения учреждены также в органах госбезопасности и милиции, подведомственных в то время НКВД СССР. Следственным аппаратом располагало и созданное в апреле 1943 г. Главное управление контрразведки «Смерш» Наркомата обороны [6].

Таким образом, институт судебного следователя, функционировавший в различных формах начиная с 1864 г., бесповоротно прекратил свое существование. В стране окончательно утвердилась административная модель организации органов предварительного расследования. Дальнейшее развитие следственного аппарата связано с периодическим перераспределением функций предварительного следствия между прокуратурой и органами внутренних дел. Причем зачастую такое перераспределение было основано исключительно на степени политического влияния руководителей ведомств на высшее руководство страны. Так, в немалой степени под влиянием Генеральной прокуратуры в ходе судебной реформы 1956–1964 гг. было упразд-

нено Министерство внутренних дел. Во вновь созданном ведомстве, получившем название Министерство охраны общественного порядка (к которому перешла небольшая часть функций, в первую очередь связанных с поддержанием и охраной общественного порядка), следственного подразделения не было. Примечательно, что во время обсуждения проекта Основ уголовного судопроизводства на заседании Верховного Совета СССР 25 декабря 1958 г., который окончательно закрепил функцию предварительного следствия за органами госбезопасности и прокуратуры, Генеральный прокурор СССР Р. А. Руденко сказал: «...освобождение милиции от несвойственной ей функции предварительного следствия, которую она сейчас фактически выполняет, позволит ей направить свои усилия на предупреждение преступлений, принятие необходимых оперативно-розыскных мер для раскрытия преступлений и розыска преступников и ведение дознания...» [7]. Позднее аналогичные нормы появились в уголовно-процессуальных кодексах союзных республик. Так, согласно п. 7 ст. 34 Уголовно-процессуального кодекса РСФСР 1960 г. следователь – это следователь прокуратуры и следователь органов государственной безопасности. Следственный аппарат милиции вновь был ликвидирован. В результате вся нагрузка по предварительному расследованию преступлений легла на следователей прокуратуры, в производстве которых скопилось огромное количество уголовных дел. Органы милиции могли теперь выполнять лишь отдельные поручения следователя и не имели права вести следствие в полном объеме, а проводили только дознание.

Указом Президиума Верховного Совета СССР от 6 апреля 1963 г. в Министерстве охраны общественного порядка (позже снова переименованного в Министерство внутренних дел) создается следственное подразделение. При этом часть штатной численности следователей передана из прокуратуры в Министерство. С назначением на должность Министра охраны общественного порядка Н. А. Щелокова и усилением влияния органов внутренних дел намечается тенденция к расширению подследственности органов внутренних дел за счет сокращения круга дел, отнесенных к подследственности следователей прокуратуры. Следственный аппарат в органах прокуратуры сохранился, и в его компетенцию входили уголовные дела о наиболее тяжких преступлениях, а также о преступлениях, совершенных судьями, прокурорами, следователями и должностными лицами органов внутренних дел, налоговой полиции, учреждений и органов уголовно-исполнительной системы и таможенных органов, а также

по уголовным делам о преступлениях, совершенных в отношении указанных лиц в связи с их служебной деятельностью. На фоне этих процессов все шире обсуждается идея вневедомственного предварительного следствия, сначала в кругах научной общественности, а затем и на уровне руководства страны. В апреле 1990 г. на I Съезде народных депутатов СССР Комитету Верховного Совета СССР по законодательству и Совету Министров СССР поручается подготовить и внести предложения о создании «союзного Следственного комитета» [8].

В 1993 г. проект закона «О Следственном комитете Российской Федерации» был внесен на рассмотрение Верховного Совета России и принят в первом чтении. Однако роспуск Верховного Совета помешал принятию закона. На протяжении последующих 14 лет неоднократные попытки реформирования следственных органов нивелировались нестабильной политической ситуацией в стране.

Лишь в 2007 г. в условиях относительной стабильности и консолидации политических сил приняты Федеральный закон от 5 июня 2007 г. № 87-ФЗ «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации», Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» и Федеральный закон от 6 июня 2007 г. № 90-ФЗ «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации». Прокурор утратил руководящую роль при осуществлении уголовного преследования, в частности лишился таких полномочий, как: соединение и выделение уголовных дел; дача согласия на производство следственных и иных процессуальных действий; участие в производстве следственных действий; отстранение следователя от дальнейшего производства расследования в связи с допущенными им нарушениями закона; отмена незаконных и необоснованных постановлений следователя и др. Этими мерами предполагалось разграничить процессуальные функции расследования и осуществления прокурорского надзора. Однако в самое главное – фактически в самостоятельное ведомство – был выделен следственный аппарат органов прокуратуры. Перечисленные меры создали условия для дальнейшей полной организационной и функциональной независимости следственного органа. Модель организации следственного органа по своей правовой сути не являлась административной. Она включала в себя практически все традиционные элементы (признаки) вневедомственной модели: организационную независимость и отсутствие административного подчинения и подотчетности руководителю непрофильного ведомства; функциональную независимость, ко-

торая обеспечивала объективность и беспристрастность расследования. Организационная включенность в структуру органов прокуратуры носила лишь формально-правовой, а не административный характер. Однако окончательное восстановление петровской вневедомственной модели организации следствия произошло 15 января 2011 г., когда вступил в силу Федеральный закон от 28 декабря 2010 г. № 403-ФЗ «О Следственном комитете Российской Федерации». Как отмечалось в пояснительной записке к проекту данного закона, функционирование Следственного комитета вне системы прокуратуры Российской Федерации создаст необходимые условия для эффективной реализации полномочий прокуроров по надзору за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия, усилению взаимодействия следственных органов с органами прокуратуры, позволит повысить объективность следствия, тем самым обеспечивая законность в сфере уголовного судопроизводства и неукоснительное соблюдение конституционных прав граждан [9]. Федеральный закон «О Следственном комитете Российской Федерации» установил, что руководство деятельностью вновь созданного следственного органа осуществляет Президент Российской Федерации

В настоящее время Следственный комитет Российской Федерации не входит ни в структуру какого-либо органа государственной власти, ни в какую-либо из ветвей государственной власти. По сути, реализуемая им следственная власть является продолжением президентской власти и может рассматриваться как элемент сдержек и противовесов в системе разделения властей.

Названные нововведения создали благоприятные условия для эффективной борьбы с коррупцией, в том числе в высших органах представительной и исполнительной власти, что ранее представлялось затруднительным в связи с обусловленностью назначения руководителя следственного ведомства по согласованию с названными государственными органами и подотчетностью им.

Библиографический список

1. Кожевников, О. Следственный комитет при прокуратуре – история и современность // Уголовное право. – 2007. – № 6. – С. 121–126.

2. Серов Д. О. Из истории организации и деятельности «майорских» следственных канцелярий (1713–1723 гг.) // Ораниенбаумские чтения : сб. науч. ст. и публ. – СПб., 2001. – Вып. 1. – С. 79–93.

3. Чаплыгина В. Н. Становление института судебных следователей в конце XIX века // Проблемы теории и практики уголовного процесса: история и современность. – Воронеж, 2006.

4. Хмелева А. В. У истоков следствия (к 150-летию со дня создания института следователей) // Вестник следственного комитета при Прокуратуре РФ. – 2009. – № 4 (6). – С. 26.

5. Шейфер С. А. Следственная власть: история и современность // Российская юстиция. – 2010. – № 8.

6. Смирнов Г. К. Историческое развитие следственного аппарата России // Предварительное следствие. – 2010. – № 1 (7). – С. 188–195.

7. Заседания Верховного Совета СССР пятого созыва. Вторая сессия: стенографический отчет. – М., 1959. – С. 520–521.

8. Постановление Верховного Совета СССР от 18 апреля 1990 г. № 1438-1 // Ведомости ВС СССР. – 1990. – № 17. – Ст. 278.

9. Федеральный закон Российской Федерации от 28 декабря 2010 г. № 403-ФЗ «О Следственном комитете Российской Федерации» // Российская газета. – 2010. – 30 декабря.

Referenses

1. Kozhevnikov, O. Sledstvennyj komitet pri prokurature – istorija i sovremennost' // Uголовное право. – 2007. – № 6. – С. 121–126.

2. Serov D. O. Iz istorii organizacii i dejatel'nosti «majorskih» sledstvennyh kanceljarij (1713–1723 gg.) // Oranienbaumskie chtenija : sb. nauch. st. i publ. – SPb., 2001. – Vyp. 1. – S. 79–93.

3. CHaplygina V. N. Stanovlenie instituta sudebnyh sledovatelej v konce XIX veka // Problemy teorii i praktiki ugovornogo processa: istorija i sovremennost'. – Voronezh, 2006.

4. Hmeleva A. V. U istokov sledstvija (k 150-letiju so dnja sozdanija instituta sledovatelej) // Vestnik sledstvennogo komiteta pri Prokurature RF. – 2009. – № 4 (6). – S. 26.

5. SHejfer S. A. Sledstvennaja vlast': istorija i sovremennost' // Rossijskaja JUsticija. – 2010. – № 8.

6. Smirnov G. K. Istoricheskoe razvitie sledstvennogo apparata Rossii // Predvaritel'noe sledstvie. – 2010. – № 1 (7). – S. 188–195.

7. Zasedanija Verhovnogo Soveta SSSR pjatogo sozyva. Vtoraja sessija: stenograficheskij otchet. – M., 1959. – S. 520–521.

8. Postanovlenie Verhovnogo Soveta SSSR ot 18 aprelja 1990 g. № 1438-1 // Vedomosti VS SSSR. – 1990. – № 17. – St. 278.

9. Federal'nyj zakon Rossijskoj Federacii ot 28 dekabrja 2010 g. N 403-FZ «O Sledstvennom komitete Rossijskoj Federacii» // Rossijskaja gazeta. – 2010. – 30 dekabrja.

Информация об авторе

Лоза Татьяна Валентиновна – соискатель, Пензенский государственный университет, г. Пенза, e-mail: tatyana.loza2012@yandex.ru

Author

Loza Tatyana Valentinovna – post-graduate student, Penza State University, Penza, e-mail: tatyana.loza2012@yandex.ru