

**ОРГАНИЗАЦИЯ СЛЕДСТВЕННОГО АППАРАТА РОССИИ:
ИСТОРИЯ И СОВРЕМЕННОСТЬ**

В условиях XXI в. следственный аппарат образует собой одно из ключевых звеньев в любой развитой системе правоохранительных органов. Не нуждается в доказывании, что именно от качества предварительного расследования напрямую зависит эффективность уголовного преследования. Как еще в 1886 г. емко выразился известный государственный деятель и правовед Н. В. Муравьев, «следователь в значительной степени держит в своих руках судьбу уголовной истины» [46. С. 327].

Сегодня в нашей стране «уголовная истина» отыскивается, как известно, не лучшим образом. Неслучайно в Послании Федеральному собранию Президент России подчеркнул, что «организация борьбы с преступностью в стране требует принципиально новых подходов» [55]. При выработке таких «принципиально новых подходов» приобретает особую актуальность и вопрос о национальном историческом опыте, в частности в сфере организации предварительного следствия.

Прошлое отечественных органов расследования освещено относительно подробно, хотя и неравномерно. Наиболее изученной к настоящему времени следует признать реформу следственного аппарата 1860 г., обстоятельства которой посвящены два диссертационных исследования и ряд статей [46, 41, 29, 42]. Почти столь же фундаментально прояснена история органов предварительного расследования за 1917 – первую половину 1920-х гг. [30. С. 97–105; 99. С. 24–31; 45. С. 124–137; 36; 49. С. 146–166]. Немало внимания ученые авторы уделили также развитию следственных органов нашей страны в XIX – начале XX вв. [6.

С. 3–69; 61. С. 64–65; 40. С. 24–37; 90. С. 14–22; 18. С. 206–224].

Вместе с тем литературе не было предпринято ни целостного анализа исторически сложившихся моделей организации следственного аппарата России, ни систематического рассмотрения эволюции этих моделей до 2000-х гг. Обойденным доньше остался вопрос о зарождении отечественных органов предварительного следствия. Обозначенные пробелы и призвана восполнить настоящая статья.

На сегодняшний день в литературе утвердилось мнение о том, что «до учреждения судебных следователей (в 1860 г.) российской государственной аппарат не имел структурно и функционально обособленного органа, специально предназначенного для расследования уголовных дел» [40. С. 24]. С приведенной точкой зрения трудно согласиться.

Опираясь на собранные одним из авторов статьи данные, можно констатировать, что зарождение отечественных органов предварительного следствия произошло не в 1860 г., а на полтора столетия раньше, в первой четверти XVIII в. К настоящему времени установлено существование в России в 1710-х – первой половине 1720-х гг. трех следственных органов: «майорских» следственных канцелярий, следственной канцелярии генерал-прокуратуры Сената и Розыскной конторы Вышнего суда, история которых практически не изучена.

Так, если функционировавшим в 1713–1723 гг. «майорским» канцеляриям оказалась посвящен ряд специальных работ¹, то действовавшие с 1722 по 1726 г.

¹ Обзор литературы, посвященной «майорским» следственным канцеляриям, см. [64. С. 167–169].

следственная канцелярия генерал-прокуратуры и Розыскная контора были забыты вплоть до начала XXI в. [1. С. 324–325; 63. С. 44–46]. При этом общего исследования органов предварительного следствия Петровской эпохи до сегодняшнего дня не предпринималось.

Создание названных органов явилось одной из мер Петра I по обузданию криминальных тенденций в госаппарате, заметно обострившихся в обстановке системных административных преобразований и затяжной войны. Масштабы разложения чиновничества стали очевидны для верховной власти к 1713–1714 гг. благодаря деятельности основанной в 1711 г. фискальской службы, сумевшей за короткое время собрать обширный разоблачительный материал, касавшийся преимущественно должностных лиц всех уровней. Между тем тогдашние судебные органы очень скоро проявили свою неэффективность при рассмотрении уголовных дел по фискальским доношениям.

Неэффективность эта была обусловлена, думается, двумя причинами. Во-первых, сказалась архаичность устройства судебных органов начала 1710-х гг., по большей части совмещенных с органами управления, а также неразделенно производивших и судебное, и предварительное следствие. Во-вторых, среди разоблаченных фискалами лиц оказалось немало влиятельных сановников, принявших активно блокировать направленные против них судебные разбирательства.

В подобных условиях Петр I и пошел на создание «майорских» канцелярий – подчиненных непосредственно верховной власти чрезвычайных органов, призванных осуществлять досудебное рассмотрение инициированных фискальской службой резонансных (по современной терминологии) уголовных дел, главным образом по обвинениям высокопоставленных администраторов. Когда же в 1722 г. были вскрыты эпизоды преступной деятельности представителей самой фискальской службы, то для их расследования Петр I также учредил особую канцелярию, правда, уже в структуре только что основанной генерал-прокуратуры Сената. В свою очередь, в начале 1723 г. следственная канцелярия генерал-прокура-

туры была реорганизована в Розыскную контору Вышнего суда.

Важнейшим в правовой основе деятельности следственных органов России первой четверти XVIII в. необходимо признать Наказ «майорским» канцеляриям от 9 декабря 1717 г., в котором регламентировались процессуальные полномочия, статус и порядок работы данных органов. Этот кратко процитированный в 1910 г. [12. С. 41], а затем выпавший из научного оборота нормативный акт, был впервые опубликован лишь в 2000 г. [56. С. 202]

Применительно к рассматриваемой теме ключевой нормой Наказа 1717 г. явилось предписание канцеляриям «самим никаких дел не кончать и экзекуцией не чинить [приговоров не выносить]». Иными словами, «майорским» канцеляриям однозначно запрещалось заниматься отправлением правосудия. Помимо Наказа, формулировки о проведении исключительно досудебного разбирательства уголовных дел содержались в именных указах о создании конкретных следственных канцелярий (начиная с указа от 25 июня 1713 г. об основании первой из них в ведении М. И. Волконского [59]).

Остается добавить, что расследованные характеризующимися органами уголовные дела поступали затем в различные судебные инстанции, а чаще всего в Правительствующий Сенат и в Вышний суд. При передаче дела в суд по каждому из эпизодов обвинения «майорская» канцелярия готовила отдельную «выписку», содержащую краткое изложение добытых в ходе следствия материалов. Розыскная контора Вышнего суда при аналогичной передаче дела в суд составляла не «выписки», а «предложения» – своего рода обвинительные заключения по каждому из фигурантов. В «предложении» излагались установленные эпизоды преступной деятельности обвиняемого, приводились нормы уголовного законодательства, по которым квалифицировались данные эпизоды, и наконец вносились предложения о мере наказания.

Подводя итог вышесказанному, следует заключить, что в первой четверти XVIII в. в России произошло, – хотя и по ограниченному кругу дел, – отделение предварительного следствия от судебного. Нельзя не отметить также, что при Петре I оказались выработанными три модели построения след-

ственного аппарата. В описываемое время в России возникли: 1) ведомственно самостоятельный следственный аппарат («майорские» канцелярии); 2) следственный аппарат, включенный в состав прокуратуры; 3) следственный аппарат при судебном органе (Розыскная контора Вышнего суда).

После кончины Петра I особые следственные органы надолго исчезли из государственного механизма Российской империи. Возрождение отечественного следственного аппарата началось, как представляется, в 1808 г. с введения (первоначально, правда, лишь в Санкт-Петербурге) следственных приставов – должностных лиц, специализировавшихся на производстве уголовных расследований. Учреждение следственных приставов означало также складывание четвертой модели построения органов расследования, при которой следственный аппарат функционировал в структуре органов исполнительной власти. Следственные приставы состояли в штате городской полиции, подчиненной, как известно, Министерству внутренних дел (в 1810–1819 гг. – Министерству полиции).

При этом специализированных следственных подразделений ни в центральном аппарате МВД, ни в его территориальных органах поначалу не создавалось. Первое такое подразделение – следственное отделение Второго департамента Санкт-Петербургской управы благочиния, было основано согласно Положению о порядке производства дел исполнительных от 1 апреля 1838 г. [40. С. 27].

Значимой вехой в истории предварительного следствия в нашей стране стало издание подготовленного под руководством М. М. Сперанского Свода законов. Часть вторая 15 тома Свода – «Законы о судостроительстве по делам о преступлениях и проступках» – явилась, по существу, первым отечественным уголовно-процессуальным кодексом. Именно согласно положениям названной части Свода законов досудебное следствие впервые разделилось на две стадии: следствие предварительное – несколько позднее оно стало именоваться «дознанием», и формальное – в дальнейшем «предварительное» (подробнее об этом см. [27. С. 90–96]).

Между тем, состоявшееся в 1835 г. вступление Свода законов в силу не привело к

каким-либо переменам в организации следственного аппарата. За исключением немногочисленных следственных приставов в столичных и некоторых губернских городах (да учрежденных в 1848 г. следственных приставов по конокрадству) расследованием преступлений продолжали заниматься главным образом неспециализированные должностные лица: становые и частные приставы, земские исправники, городничие и их помощники. Ситуация кардинально изменилась в связи с проведением упомянутой выше реформы следственного аппарата в 1860 г.²

В ходе реформы в 44 губерниях были введены 993 должности судебных следователей, включенных в штаты уездных судов [6. С. 25]. При всем том, что новоявленные следователи остались в организационной зависимости от местных органов общего управления (назначались министром юстиции по представлению губернатора, губернатором же распределялись и перемещались по участкам), реформа 1860 г. означала решительный поворот к воссозданию «судебной» модели построения органов предварительного следствия. Окончательное формирование данной модели произошло в Российской империи с утверждением Судебных Уставов 20 ноября 1864 г.

Согласно ст. 78 и 212 «Учреждения судебных установлений», следователи закреплялись в штатах новообразованных окружных судов, назначаясь на должность верховной властью. По ст. 249 «Устава уголовного судопроизводства» судебному следователю принадлежало исключительное право осуществления предварительного расследования «при содействии полиции и при наблюдении прокуроров...» [60. С. 40, 54, 145]. Стоит добавить, что в те же 1860-е гг., аналогично, по судебной модели зародился институт военных следователей. Сообразно положениям Военно-судебного устава от 15 мая 1867 г. военные следователи состояли при военно-окружных судах [52. С. 117].

² Характерно, что в последние годы проявилась тенденция рассматривать реформу 1860 г. не в традиционной увязке с судебной реформой 1864 г., а в качестве самостоятельной, ставшей «в одном ряду с другими демократическими реформами того времени» [39. С. 24].

Развитие следственного аппарата шло в пореформенные годы, прежде всего, в направлении дифференциации следственных должностей. Исходя из требований практики, 24 октября 1867 г. были учреждены временные должности следователей по особо важным делам при Санкт-Петербургском и Московском окружных судах (такие следователи получали возможность действовать на всей территории судебного округа, не ограничиваясь следственным участком). С мая 1870 г. в штатах окружных судов появились следователи по важнейшим делам³. Наконец, 1 ноября 1875 г. упомянутые столичные следователи по особо важным делам получили постоянный статус [6. С. 53–54, 56].

Вместе с тем, в последней трети XIX в. проявилась и хрестоматийно известная правительственная линия на отступление от базисных принципов Судебных Уставов. Применительно к следственному аппарату эта линия нашла выражение в нарушении принципа несменяемости судебных следователей (наступавшей после отмеченного назначения их верховной властью). Подрывалась несменяемость тем, что с начала 1870-х гг. Министерство юстиции почти не направляло на высочайшее утверждение кандидатуры лиц, определенных на должности следователей⁴. В итоге, по состоянию на 1898 г. из 1487 следователей Российской империи, несменяемыми являлись только 154 (10,3 %) [6. С. 59].

Подобная ситуация глубоко противоречила закреплённой Судебными Уставами модели построения следственного аппарата. В самом деле, неутвержденный верховной властью следователь формально считался временно командированным к исполнению должности министром юстиции. Тем самым следственный аппарат отрывался от судебных органов, оказываясь *de facto* организа-

ционно значительно ближе к исполнительной власти. Начавшись с учреждения подведомственных МВД следственных приставов, XIX в. завершился переводом основной части судебных следователей в непосредственное подчинение Министерству юстиции⁵.

Грянувшее в 1917 г. крушение монархической государственности поначалу никак не отразилось на положении следственного аппарата. Ликвидировав Отдельный корпус жандармов, Департамент полиции и некоторые другие правоохранительные структуры, Временное правительство не тронуло, однако, ни прежнюю судебную систему в целом, ни судебных и военных следователей в частности. Более того, в августе 1917 г., несмотря на все более обостряющуюся политическую обстановку, министр юстиции А. С. Зарудный вошел в правительство с предложением расширить штаты судебных следователей при Петроградской судебной палате и Московском окружном суде (соответственно на 21 и 19 единиц) [12. С. 311–312].

В литературе не приводилось сведений, было ли реализовано данное предложение А. С. Зарудного. В любом случае, очень скоро вопрос о штатной численности судебных следователей утратил всякую актуальность. В стране произошла Октябрьская революция.

Первый же изданный большевистским правительством нормативный акт, касавшийся юстиции, – знаменитый Декрет «О суде» № 1 от 24 ноября 1917 г., – изменил организацию предварительного следствия самым радикальным образом. Согласно ст. 3 Декрета «институт судебных следователей» безоговорочно ликвидировался, а осуществление расследований преступлений временно возлагалось на избравшихся территориальными Советами «местных судей» [80, Ст. 50]⁶.

³ Впоследствии следователи по особо важным делам были включены в штаты судебных палат.

⁴ В официальном юбилейном очерке, подготовленном к 100-летию Министерства юстиции, данная тенденция объяснялась тем, что «при введении в действие Судебных Уставов... на должность судебного следователя нередко попадали лица, не удовлетворявшие необходимым для этого требованиям» [43. С. 150]. Непонятно, правда, отчего такие сомнительные лица никак не выявлялись в период общеобязательного пребывания в рядах «кандидатов на судебные должности».

⁵ Кроме того, на исходе XIX в. произошло упразднение специализированных следственных органов на окраинах империи – в Архангельской и Черноморской губерниях, Сибири, в Степных областях и Туркестанском крае. В 1896 г. на указанных территориях производство предварительных расследований было возложено на мировых судей [6. С. 62].

⁶ Примечательно, что, несмотря на отрицание «буржуазного» уголовно-процессуального права, тогдашнее большевистское руководство не испытало, насколько известно, колебаний по вопросу о сохранении предварительного следствия как формы расследо-

При всем том, что в ряде случаев новые власти пытались на первых порах (отчасти вопреки букве Декрета от 24 ноября 1917 г.) сохранить прежний следственный аппарат⁷, магистральной стала линия на создание новых специализированных органов следствия. По ст. 8 Декрета от 24 ноября 1917 г. «для производства предварительного следствия» по делам о контрреволюции, саботаже и мажордерстве учреждались особые следственные комиссии, состоявшие при городских и губернских Советах рабочих, солдатских и крестьянских депутатов. Некоторое время спустя, 19 декабря 1917 г., Наркомат юстиции издал Инструкцию революционным трибуналам. Согласно п. «е» ст. 3 Инструкции, при трибуналах «для производства предварительного расследования» образовывались следственные комиссии из шести человек, назначавшихся местными Советами [81. Ст. 170].

Таким образом, с самого начала формирования советской правоохранительной системы оказались воспроизведены третья и четвертая модели построения органов предварительного следствия – судебная и «исполнительная». Именно эти две модели получили развитие в первое послереволюционное десятилетие. Что касается следственного аппарата при судебных органах, то в рамках этой модели в 1918–1920 гг. были учреждены: 1) следственная комиссия при Революционном трибунале при ВЦИК (ст. 4 Декрета «О Революционном трибунале при ВЦИК» от 29 мая 1918 г.); 2) следователи-докладчики при ревтрибуналах (ст. 9 Положения о революционных трибуналах от 18

вания. В частности, в январе 1918 г. заместитель наркома юстиции П. И. Стучка отметил между иного: «Мы упразднили старую следственную власть... Но самое предварительное следствие мы оставили. Мы только приблизили его к народу...» (Цит. по: [96. С. 27]).

⁷ Так, в Москве в январе 1918 г. большевистская Комиссия по организации судебного дела официально предложила всему корпусу судебных следователей продолжить работу. В ходе начавшихся переговоров московские следователи поставили условием восстановления в силе Судебных Уставов 1864 г., а также возобновление деятельности «общих судебных мест». В ответ Комиссия твердо заявила, что «теперь действуют не уставы 1864 года, а первый Декрет советской власти о суде, и организацией судебного дела будет руководить Московский совет». На этом переговоры завершились. Следователи поголовно отказались от сотрудничества с органами советской власти [33. С. 4].

марта 1920 г.); 3) народные следователи при губернском Совете народных судей (ст. 30 Положения о народном суде РСФСР от 21 ноября 1920 г.) [82. Ст. 520; 83. Ст. 115; 84. Ст. 107].

Наряду с этим следователи появились и при образовавшихся в 1918 г. революционных военных трибуналах. Процессуальные полномочия, права и обязанности воссозданных военных следователей были детально закреплены в утвержденных Реввоенсоветом республики Инструкции военным следователям революционных военных трибуналов от 1 февраля 1919 г. и Положении о военных следователях от 30 сентября 1919 г. [52. С. 179; 23. С. 104].

В отличие от царских времен следственный аппарат в структуре исполнительной власти Советской России 1918–1919 гг. получил развитие не в стенах преемника МВД – Наркомата внутренних дел, а в органах новоявленной Всероссийской чрезвычайной комиссии по борьбе с контрреволюцией и саботажем (ВЧК). В начале 1918 г. должности следователей появились в оперативных подразделениях центрального аппарата ВЧК. 22 ноября 1918 г. был образован единый Следственный отдел ВЧК, просуществовавший, правда, лишь до марта 1919 г.

Что же касается территориальных органов ВЧК, то по ст. 13 Инструкции отделов чрезвычайных комиссий от августа 1918 г., следственные подотделы (они же следственные коллегии) образовывались либо при каждом отделе губернской или уездной ЧК, либо при соответствующем органе в целом. Несколько позднее согласно положениям Инструкции чрезвычайным комиссиям на местах от 1 декабря 1918 г. в каждой губернской ЧК создавался Юридический отдел, на заведующего которого возлагалось «руководство всем следственным делом Комиссии». По утвержденному тогда же штату губернской ЧК, в состав Юридического отдела входило шесть следователей (в 1919 г. эти отделы стали именоваться следственными).

Наконец, 11 августа 1921 г. была организована Следственная часть при Президиуме ВЧК, а также принято особое Положение о ней. Согласно Положению основными функциями Следственной части являлись общее руководство следственной

деятельностью органов ВЧК и следствие по делам по обвинениям чекистов. Штат Следственной части был установлен в 40 человек [37. С. 164, 170, 172, 174–150; 38. С. 17, 23]⁸.

С исполнительной властью в период гражданской войны оказался тесно связан и военно-следственный аппарат. Согласно ст. 1 отмеченного выше Положения о военных следователях от 30 сентября 1919 г. военные следователи состояли не только при военных трибуналах, но и при окружных и губернских военных комиссариатах. В соответствии же с приказом РВСР от 31 декабря 1919 г. в губернских военных комиссариатах организовались следственно-судебные части, а в штабах военных округов – следственно-судебные отделы [23. С. 104; 31. С. 155].

В 1920 г. собственным следственным аппаратом обзавелся Народный комиссариат юстиции. Согласно ст. 30 упоминавшегося Положения о народном суде РСФСР от 21 октября 1920 г. вводились должности следователей по важнейшим делам при Отделах юстиции губернских исполкомов, а также следователи по особо важным делам при наркомате юстиции. Сообразно этому, установленная постановлением НКЮ от 26 ноября 1920 г. новая структура наркомата включала в частности Отдел судопроизводства (в компетенции которого закреплялась «организация... органов следствия») и Следственный отдел [843, Ст. 407; 85, Ст. 465].

Как ни стремились царские министры юстиции отдалить следователей от судебных органов, но до прямого включения следственных должностей в аппарат Министерства они все-таки не додумались... Что же до столь животрепещущего в конце XIX – начале XX вв. вопроса о несменяемости следователей, то в послереволюционные годы он не поднимался вовсе. Изрядно раздражавшая царей несменяемость следователей еще менее устраивала большевистских лидеров.

Между тем в начале 1920-х гг. по мере выхода Советской России из гражданской

войны со всей остротой встал вопрос о преобразовании судебной и правоохранительной системы. Политически зародившись из начертанной 1 декабря 1921 г. лаконичной фразы В. И. Ленина «суды усилить» [35. С. 261], судебная реформа 1922 г. внесла значимые перемены в отечественное судостроительство и судопроизводство. Едва ли не превзошедшая по масштабу судебную реформу 1864 г., реформа 1922 г. существенно укрепила в частности судебную модель построения следственных органов.

Согласно ст. 32 и 33 Положения о судостроении РСФСР от 11 ноября 1922 г. устанавливалась следующая организация следственного аппарата: 1) участковые народные следователи при народных судах; 2) старшие следователи при губернских судах; 3) следователи по важнейшим делам при Верховном суде РСФСР; 4) следователи по важнейшим делам при Наркомате юстиции. Данная организация нашла окончательное закрепление в п. 5 ст. 23 Уголовно-процессуального кодекса РСФСР 1923 г. В названной статье в приведенный перечень следственных должностей были также добавлены следователи военных и военно-транспортных трибуналов [86, Ст. 902; 87, Ст. 106].

Стоит напомнить, что 6 февраля 1922 г. произошло упразднение Всероссийской чрезвычайной комиссии с ее следственными подразделениями. Основанное же вместо ВЧК Государственное политическое управление при НКВД было отнесено УПК 1923 г. к органам дознания.

Возникшая поначалу в структуре ГПУ Следственная часть при Президиуме была в августе 1922 г. реорганизована в Юридический отдел, включавший, правда, следственное отделение. Однако уже 11 января 1924 г. названный отдел подвергся ликвидации. Впоследствии, насколько известно, особых следственных подразделений в ОГПУ не создавалось.

Согласно ст. 10 Положения о Народном комиссариате юстиции РСФСР от 1 февраля 1923 г. в Наркомате сформировалась следственная часть, структурно вошедшая в состав 4-го подотдела IV Отдела (Прокуратуры) [88. Ст. 120; 38. С. 26, 36, 434–435]. Таким образом, к 1924 г. последним осколком еще недавно доминировавшей исполнительной модели построения следственного аппарата

⁸ Стоит отметить, что 3 июня 1919 г. Третья Всероссийская конференция чрезвычайных комиссий приняла развернутое Положение о следственных отделах губернских ЧК [38. С. 341–343].

остались следователи по важнейшим делам при НКЮ.

Образование Союза ССР никак не повлияло поначалу на устройство следственного аппарата. В принятых ЦИК СССР 31 октября 1924 г. первых Основах судостроительства Союза ССР и союзных республик «организация судебно-следственных органов» была отнесена по ст. 15 к республиканскому ведению. Что касается оставленных в союзном ведении органов военной юстиции, то согласно ст. 5 Положения о военных трибуналах и военной прокуратуре от 20 августа 1926 г. военные следователи остались при военных трибуналах [67. Ст. 49; 68. Ст. 413].

Утвержденное 19 ноября 1926 г. Третьей сессией ВЦИК XII созыва новое Положение о судостроительстве РСФСР сохранило в неприкосновенности организацию следственного аппарата образца 1922–1923 гг. [89. Ст. 624]. Очень скоро, однако, возобладали иные тенденции. И коснулись они как процессуальной, так и организационной сторон отечественного предварительного следствия.

С одной стороны, как не раз отмечалось в литературе, на исходе 1920-х гг. произошло фактическое стирание грани «между дознанием и следствием, между розыском и юстицией на предварительном расследовании» [66. С. 60]⁹. С другой – в условиях свертывания новой экономической политики, всемерного ужесточения административно-командной системы управления востребованной оказались модель построения следственного аппарата, кратковременно реализованная в нашей стране в далеком 1722 году. Аллегорически выражаясь, на пути судебных следователей встала прокуратура.

Первоначально в порядке эксперимента подчинение следователей органам прокуратуры было осуществлено в Московской губернии. Считая эксперимент успешным, коллегия Наркомата юстиции 12 апреля 1928 г. постановила «передать следственный аппа-

рат в полное распоряжение прокуратуры по РСФСР» [53. С. 749]¹⁰. Несколько позднее, 3 сентября 1928 г. данное решение Наркомата получило закрепление в постановлении ВЦИК и СНК РСФСР «Об изменении Положения о судостроительстве РСФСР».

Не забыли и о военных следователях. Согласно ст. 4 постановления ЦИК и СНК СССР от 30 января 1929 г. военные следователи перешли в подчинение органам военной прокуратуры [91. Ст. 733; 69. Ст. 106]¹¹. Начавшаяся в 1860 г. история российских судебных следователей закончилась.

Остается добавить, что в конце 1920-х гг. отечественная прокуратура еще не имела ведомственной самостоятельности. Как известно, будучи воссозданной в 1922 г., прокуратура вошла в состав Наркомата юстиции, изначально образовав в его структуре уже упоминавшийся IV отдел¹². Кроме того по подобию царской России были совмещены должности Прокурора Республики и Наркома юстиции (с апреля 1928 г. Прокурор РСФСР стал заместителем Наркома). В силу названных обстоятельств, перейдя в подчинение прокуратуры, следственный аппарат сохранил общую подведомственность Наркомату юстиции.

Ситуация принципиально не изменилась и с учреждением 17 декабря 1933 г. Прокуратуры СССР: в подчинение Прокурора Союза попали только военные следователи да группа следователей по важнейшим де-

¹⁰ Насколько удалось выяснить, впервые предложение о передаче «следотделов» в прокуратуру было высказано еще в 1923 г. [25. С. 604]. Примечательно, что противником перехода следователей в подчинение прокуратуры являлся тогдашний председатель Верховного суда РСФСР П. И. Стучка [49. С. 165].

¹¹ В настоящее время передача следственного аппарата прокуратуре трактуется далеко не однозначно. Так, недавно прозвучало мнение о том, что названное событие означало «гибель в советском уголовном процессе предварительного следствия» [65. С. 194].

¹² 27 августа 1928 г. IV Отдел был реорганизован в Управление Прокуратуры НКЮ [90. Ст. 710].

⁹ Весьма сходное мнение высказывает А. Б. Сергеев [62. С. 44]. Показательно, что в проекте УПК РСФСР, одобренном Коллегией Наркомата юстиции 12 августа 1931 г., вообще отсутствовало деление предварительного расследования на дознание и предварительное следствие [54. С. 4–5].

лам. Окончательное размежевание прокуратуры и ведомства юстиции произошло лишь в 1936 г., в связи с образованием союзного Наркомата юстиции. Согласно 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 [70. Ст. 338]¹³. Так в нашей стране вновь сложилась «прокурорская» модель построения следственных органов.

В 1930-е г. дальнейшее развитие получил следственный аппарат в структуре исполнительной власти. В конце 1930-х гг. следователи появились в органах госбезопасности и милиции, подведомственных тогда единому наркомату – основанному в 1934 г. НКВД СССР. 22 декабря 1938 г. была образована Следственная часть НКВД, разделенная в сентябре 1939 г. на следственные части Главного управления государственной безопасности и Главного экономического управления. Несколько ранее, 5 августа 1939 г., следственная часть была учреждена и в Главном тюремном управлении. Кроме того, в соответствии с приказом Наркома внутренних дел от 27 августа 1939 г. предусматривалась организация следственных групп в отделах БХСС и уголовного розыска территориальных управлений Наркомата [37. С. 22–24; 50. С. 260; 49. С. 169].

В ходе последовавших в 1941–1953 гг. преобразований НКВД–НКГБ–МГБ–МВД их следственные подразделения неизменно сохранялись, пополнившись учрежденной 2 июля 1941 г. Следственной частью по особо важным делам (упразднена в 1954 г.). Наряду с этим в начале 1940-х гг. Следственный отдел появился и в Главном управлении рабоче-крестьянской милиции НКВД. После основания 13 марта 1954 г. Комитета государственной безопасности при Совмине СССР в его структуре также образовалось Следственное управление [93. С. 18; 37. С. 26, 28, 34, 73, 81]¹⁴.

¹³ Согласно Постановлению СНК СССР «О структуре Прокуратуры Союза ССР» от 5 ноября 1936 г., в Прокуратуре СССР был образован Следственный отдел [71. Ст. 450].

¹⁴ В ходе сокращения численности аппарата органов госбезопасности во исполнение

Номинально являясь в 1930-е – 1950-е гг. лишь органами дознания, органы госбезопасности и милиции вели по большинству уголовных дел следствие в полном объеме [62. С. 45]¹⁵. С формальной стороны данный перекосяк был устранен Основами уголовного судопроизводства Союза ССР и союзных республик 1958 г. и УПК РСФСР 1960 г. Согласно положений Основ и УПК органами предварительного следствия признавались следователи прокуратуры и КГБ.

Следственные подразделения Министерства внутренних дел подверглись ликвидации. Данная ситуация продлилась, впрочем, недолго. Уже в апреле 1963 г. органы Министерства охраны общественного порядка (прежде и позднее – МВД) были наделены правом осуществления предварительного расследования [8. Ст. 181]¹⁶.

Таким образом, с конца 1920-х гг. в нашей стране утвердились две модели построения органов следствия – прокурорская и исполнительная. Между тем, многолетнее параллельное функционирование трех следственных аппаратов (в прокуратуре, госбезопасности и милиции) породило примечательную дискуссию.

Все началось с того, что в ходе работы шестой сессии Верховного Совета СССР IV созыва 9 февраля 1957 г. эстонский депутат Э. К. Пусэп выступил с предложением упорядочить деятельность следственных органов. По мнению депутата, разделение следствия между прокуратурой и милицией утратило смысл, и потому целесообразно сосредоточить расследование уголовных дел

постановления Президиума ЦК КПСС и Совмина СССР от 5 февраля 1960 г. Следственное управление КГБ было преобразовано в Следственный отдел [37. С. 83].

¹⁵ Подобная ситуация не могла, конечно, не вызывать недоумения у искушенных в юриспруденции современников. Так, в 1957 г., в условиях политической «оттепели» М. С. Строгович прямо указывал, что «следователи милиции являются незаконным институтом» [96. С. 21].

¹⁶ Как отмечалось в литературе, кратковременное лишение МВД функции предварительного расследования «нанесло немалый ущерб. Были растеряны очень опытные... юридически грамотные кадры» [16. С. 40].

«в одном едином следственном органе» [20. С. 472] (о необходимости упразднить следователей госбезопасности речь, естественно, не заходила). Практически одновременно в журнале «Советское государство и право» была опубликована статья начальника Главного управления милиции МВД СССР М. В. Барсукова, в которой автор сходно высказался за создание объединенного следственного аппарата (предложив, правда, включить его в структуру МВД) [2. С. 42].

Странным образом синхронизированные выступления эстонского депутата и начальника ГУМ всколыхнули юридическую общественность. За непродолжительное время на страницах юридической периодики и газеты «Известия» появилось восемь статей и передовица, посвященные проблеме организации предварительного следствия. Единодушно согласившись с тезисом о необходимости образования единого следственного органа, авторы статей разошлись во мнениях относительно его ведомственной принадлежности.

Большая часть авторов (основной трибуной для которых стал журнал «Социалистическая законность») выступили за сосредоточение предварительного следствия в органах прокуратуры [15. С. 8–11; 44; 96. С. 19–26; 4. С. 12–25; 47. С. 1–5; 22. С. 10–14]¹⁷. Судьи Верховного суда РСФСР С. В. Бо-родин и А. Я. Грун предложили в духе 1920-х гг. сосредоточить следственный аппарат в органах Министерства юстиции. Наконец, И. Д. Перлов и М. Ю. Рагинский привели доводы как в пользу передачи следователей в систему Минюста, так и в систему МВД [5. С. 89–98; 51. С. 115–121]¹⁸. Характерно, что отмеченные авторы так и не вышли в своих рассуждениях за рамки существовавших на тот период моделей построения следственного аппарата.

А вот среди откликов на дискуссию, поступивших в редакцию журнала «Советское

государство и право», мелькнуло более нетривиальное предложение. Представленный редакцией как «заместитель транспортного прокурора Калининской железной дороги тов. Голишников» высказался за создание «самостоятельного органа по расследованию всех уголовных дел». Кроме того, анонимное «мнение» об основании «следственного управления при Верховном Совете СССР» мимоходом подверглось критике в статье Ф. Бердичевского и О. И. Чистякова [24, с. 127; 4. С. 23]. Иными словами, речь зашла об учреждении в СССР – впервые со времен «майорских» канцелярий Петра I – ведомственно самостоятельного следственного аппарата.

Между тем, столь активно развернувшееся на страницах печати обсуждение проблем организации предварительного следствия угасло так же внезапно, как и началось. Разумеется, подобная дискуссия не могла возникнуть спонтанно (наивно полагать, что депутат Э. К. Пусэп и комиссар милиции М. В. Барсуков могли по собственной инициативе высказать мысль о едином следственном органе). Судя по всему, в условиях проводившейся в те годы масштабной административной реформы (и исподволь начинавшейся реформы судебной) в каких-то высоких кабинетах в самом деле начала вызревать идея о соединении следственных аппаратов прокуратуры и МВД.

Кто персонально в руководстве страны «взялся продвигать» эту идею, установить сейчас вряд ли возможно. Несомненно другое: поддержки в Президиуме ЦК данная инициатива не получила, и вопрос был снят с повестки дня. Пауза, однако, не затянулась.

Дискуссия о принципах построения следственного аппарата возобновилась, хотя и в несравненно более скромных масштабах, во второй половине 1960-х гг. С одной стороны, в этот период активизировались сторонники передачи предварительного следствия всецело в органы МВД. С другой – в работах 1966–1967 гг. В. А. Стрёмовский впервые детально обосновал предложение о создании вневедомственного Следственного комитета при Совете Министров СССР [95. С. 57–72; 94. С. 23–26].

¹⁷ Единственное (причем беглое) упоминание о данной дискуссии в литературе см. [31. С. 165].

¹⁸ В следующий раз идея о передаче предварительного следствия в Министерство юстиции была высказана (и то не в категорической форме) лишь в 1991 г. на I Всероссийском съезде судей [98. С. 4].

Оживленная дискуссия конца 1950-х гг. о перестройке следственного аппарата закончилась *de facto* фиксацией существовавшего положения дел: как уже упоминалось, в Основах уголовного судопроизводства Союза ССР и союзных республик 1958 г. была заложена ведомственная разобщенность следователей органов безопасности и прокуратуры. Следственный аппарат в органах внутренних дел не предусматривался. Аналогичные нормы получили закрепление и в Уголовно-процессуальных кодексах союзных республик (в том числе и УПК РСФСР 1960 г.). Такое решение впоследствии оценивалось весьма положительно, как шаг, направленный на отделение предварительного расследования от оперативно-розыскной деятельности, предоставление следователям реальной самостоятельности в осуществлении уголовно-процессуальных действий [7. С. 75–76].

Вместе с тем объем следственной работы с течением времени увеличивался и относительно немногочисленные следственные подразделения прокуратуры (соответствующие подразделения КГБ в силу специфической подследственности вообще не оказывали влияния на общие показатели) начали испытывать серьезные трудности, в связи с чем был сделан отмеченный выше шаг назад: в апреле 1963 г. функция предварительного расследования была предоставлена органам внутренних дел. Более того, количество уголовных дел, подследственных следователям МВД стало год от года увеличиваться, достигнув к настоящему времени 85–90 % всех возбуждаемых уголовных дел.

Как верно отметили А. М. Ларин и В. М. Савицкий, «...энергичные партийные функционеры, придя к руководству в МВД, добились образования своей службы предварительного следствия, а затем – раз от раза все большего и большего расширения полномочий этой службы. Соответственно шли на уступки инертные и опасливые руководители прокуратуры. Похоже, они были бы рады снять с себя всю полноту ответственности за предварительное следствие» [34. С. 36–37].

При этом если в первые годы существования следственных подразделений в органах МВД они подчинялись непосредственно вышестоящим следственным отделам и

управлениям, а не руководителям соответствующего районного или областного органа внутренних дел, то с 1968 г. они были включены в состав местных органов внутренних дел на правах одной из служб и подчинены начальникам этих органов. Сложилась ситуация, прямо противоречащая идее уголовно-процессуальной фигуры следователя как лица независимого, самостоятельного и правомочного давать обязательные для исполнения отдельные поручения органу дознания (читай – своему собственному начальнику!).

Конечно же подобное положение не могло не сказаться отрицательно на объективности и беспристрастности предварительного следствия. В условиях сохранявшегося ведомственного размежевания предварительного следствия сама жизнь побуждала к попыткам дальнейшего реформирования следственного аппарата. В связи с этим в последней трети XX в. обрела актуальность вневедомственная модель построения органов следствия.

Данная модель, научно аргументированная В. А. Стрёмовским, стала впервые переходить из теоретической в практическую плоскость в 1977 г., в связи с разработкой Положения о Государственном комитете СССР по следствию. Судьба проекта названного Положения сложилась, впрочем, не лучшим образом. Получивший вначале поддержку в Президиуме Верховного Совета СССР данный законопроект впоследствии не был внесен в повестку дня заседаний очередной сессии Верховного Совета, а затем и вовсе отклонен [18. С. 230–231]. Однако к мысли о создании единого самостоятельного следственного органа возвращались – хотя и на разных уровнях, и с разной степенью конкретизации – вновь и вновь.

Так, В. И. Теребилов, рассказывая в интервью о ситуации начала 1980-х гг., вспомнил в частности следующий эпизод: «Еще “во времена” Андропова мне был задан вопрос: не соглашусь ли я возглавить общегосударственный следственный комитет, если он будет создан?» [97. С. 41]. На этот вопрос В. И. Теребилов ответил отказом, полагая лучшим вариантом «многоведомственный» следственный аппарат. Надо отметить, что в тот период В. И. Теребилов был Министром юстиции СССР, имел большой опыт службы в органах прокуратуры, в том числе и в

должности начальника следственного отдела Прокуратуры СССР. Неизвестно, было ли учтено его мнение или сыграли свою роль какие-то другие факторы, но вопрос о создании Следственного комитета был в очередной раз снят с повестки дня.

Тем не менее события развивались все-таки в направлении совершенствования организации следственного аппарата. В резолюции XIX Всесоюзной партийной конференции (1988 г.) предлагалось вывести следственные подразделения из подчинения органам дознания и создать на их основе централизованную систему следственного аппарата, но под эгидой того же МВД. Проводившийся в связи с этим в 1987–1988 гг. эксперимент, в ходе которого следственные подразделения действовали в условиях служебной и процессуальной самостоятельности, подтвердил правильность и эффективность такого решения [18. С. 233].

В апреле 1989 г. I Съезд народных депутатов СССР акцентировал внимание на создание самостоятельного, не подверженного ведомственным и местным влияниям следственного аппарата. 18 апреля 1990 г. Верховный Совет СССР Постановлением № 1438-1 дал официальное поручение Совету Министров СССР внести предложения о создании союзного Следственного комитета [9. Ст. 278].

В сентябре 1990 г. межведомственной рабочей группой специалистов в составе ряда известных ученых и практиков был разработан пакет законопроектов: «О Следственном комитете РСФСР», «О статусе следователя», «О внесении изменений и дополнений в УПК РСФСР», «Об ответственности за неуважение к следователю и воспрепятствование его деятельности» и др. Как отмечалось в литературе, «...в этих документах содержались расчеты и пояснения, а также разработка механизма формирования вневедомственного, единого и подотчетного непосредственно Верховному Совету РСФСР конституционного Следственного комитета. Одновременно в них был дан серьезный и глубокий анализ кризисной ситуации в сфере правоохранительной деятельности, причин, ее породивших, анализ исторического развития следственных органов в России с 1860 г.» [14. С. 152–153].

В документе, содержащем обоснование предлагаемой реорганизации, говорилось в частности о том, что «...несовершенство нынешней структуры и противоречащая закону ведомственная подчиненность и разобщенность следственного аппарата стали серьезным препятствием для коренного улучшения его деятельности. Высокие психофизиологические перегрузки, неудовлетворительная материально-техническая оснащенность, отсутствие юридических гарантий процессуальной независимости и социальной защищенности следователей не позволяют всесторонне, полно и объективно расследовать совершенные преступления, нередко влекут серьезные нарушения конституционных прав и законных интересов граждан» [48. С. 3].

Указанный пакет законопроектов был направлен в вузы и правоохранительные органы, где подвергся широкому обсуждению. Более того: одному из авторов настоящей статьи довелось в 1991 г. не только изучать отмеченные законопроекты, но и готовить о них отзыв для Главной военной прокуратуры.

В декабре 1990 г. II Съезд народных депутатов РСФСР поручил Верховному Совету РСФСР начать работу по формированию самостоятельных органов предварительного следствия. Как одно из обязательных и важнейших направлений реформирования системы правоохранительных органов создание «единого следственного аппарата» было детально обосновано и в Концепции судебной реформы в РСФСР, утвержденной Постановлением Верховного Совета РСФСР № 1801-1 от 24 октября 1991 г. [28. С. 63–67].

Наконец, в первом полугодии 1993 г. проект Закона Российской Федерации «О Следственном комитете Российской Федерации» был внесен на рассмотрение Верховного Совета Российской Федерации, где и был принят перед летними каникулами в первом чтении. Однако драматические события октября 1993 г., роспуск Верховного Совета, последовавшие за этим политические коллизии, неудачи в экономической политике надолго отодвинули реализацию этого смелого проекта реформирования следственных органов.

Вместе с тем следует отметить, что в 1990-е годы, несмотря на то, что число сторонников создания самостоятельного Следственного комитета и от науки, и от практики составляло очевидное большинство, далеко не все разделяли эту точку зрения. Так, В. И. Басков, А. М. Ларин и В. М. Савицкий считали, что следственные подразделения (или их большинство) должны быть сосредоточены в органах прокуратуры [3. С. 16; 34. С. 30–39]. По мнению Н. Кулагина, следователей целесообразно было бы объединить в рамках МВД. Е. А. Доля, выступая в целом за создание вневедомственного Следственного комитета, полагал, что для его организации должны вызреть соответствующие политические, правовые, материальные и другие предпосылки, которых в то время не было [32. С. 15; 19. С. 17].

Несмотря на столь неожиданно оборвавшийся процесс формирования единого следственного ведомства, 1990-е гг. оказались отмечены таким развитием следственных органов в рамках «исполнительной» модели, которое свидетельствовало об укреплении процессуального статуса следователя. Так, приказом МВД РФ № 19 от 29 января 1992 г. в структуре МВД вместо упраздненного Главного следственного управления создается Следственный комитет. Следственные части УВД получили статус следственных управлений (отделов), следователей органов внутренних дел стали отличать от сотрудников милиции по несколько измененной форменной одежде и приставке к специальному званию не «милиции», а «юстиции».

Более того, Указом Президента Российской Федерации № 1422 от 23 ноября 1998 г. «О мерах по совершенствованию организации предварительного следствия в системе Министерства внутренних дел РФ» было введено в действие «Положение об органах предварительного следствия в системе МВД Российской Федерации» [57]. Этим актом, а также изданным в его исполнение Приказом МВД РФ № 1 от 4 января 1999 г. «О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 23 ноября 1998 г. № 1422» следственные подразделения МВД получили определенную автономию. Так, Следственный комитет МВД стал именоваться Следственным комитетом при МВД, следственные управления – при УВД, след-

ственные отделы – при ОВД и т. д. [18. С. 222–223]. Разумеется, такое дистанцирование от органов дознания совершенно не означает полной независимости, но представляет собой шаг в правильном направлении.

Сложная судьба в 1990-е гг. выпала на долю следователей органов безопасности. Следственные подразделения в них действовали в той или иной форме весь советский и начальный постсоветский период развития страны. При преобразовании КГБ СССР в ФСБ, а затем в АФБ, МБВД и МБ РФ деятельность следственных органов этих ведомств не прекращалась, хотя подобного рода хронические «перестройки» не могли не сказаться отрицательно на их работе.

В январе 1994 г., при создании ФСК России, органы контрразведки были лишены права производства предварительного следствия, что нашло юридическое закрепление в Положении о Федеральной службе контрразведки Российской Федерации, утвержденном Указом Президента Российской Федерации № 19 от 5 января 1994 г. Уголовные дела, ранее подследственные органам МБ РФ, передавались в прокуратуру, за ФСК сохранялись только полномочия органа дознания.

Неразумность этого решения стала очевидной довольно скоро – уже 22 ноября 1994 г. Указом Президента Российской Федерации № 2106 «О создании Следственного управления Федеральной службы контрразведки Российской Федерации и следственных подразделений в органах контрразведки Российской Федерации» функция предварительного следствия и соответствующие подразделения были возвращены этой спецслужбе. Символично, что дата подписания Указа совпадает с датой учреждения в ноябре 1918 г. упоминавшегося единого Следственного отдела ВЧК.

Предусмотрены следственные подразделения и принятым 3 апреля 1995 г. Федеральным законом РФ № 40-ФЗ «Об органах Федеральной службы безопасности в Российской Федерации» [72. Ст. 1269] (в настоящее время – Федеральный закон РФ № 40-ФЗ «О Федеральной службе безопасности»). Одновременно с существующими формировались и новые ведомства, имевшие право осуществления предварительного расследования.

Законом РФ от 2 июля 1992 г. было создано Главное управление налоговых расследований, которые в соответствии с п. 8 ст. 117 УПК РСФСР стало новым органом дознания [10. Ст. 1912].

На его основе Законом Российской Федерации № 4990-1 от 24 июня 1993 г. «О федеральных органах налоговой полиции» был сформирован новый правоохранительный орган – налоговая полиция, которой на первых порах тоже были предоставлены лишь полномочия органа дознания [11. Ст. 1114].

Потребность в создании специализированного следственного подразделения по уголовным делам о налоговых преступлениях была очевидной в силу специфики и повышенной сложности указанных дел, и Федеральным законом РФ № 200-ФЗ от 17 декабря 1995 г. в Закон РФ «О федеральных органах налоговой полиции» были внесены изменения, предусматривавшие возможность осуществления указанными органами предварительного следствия [73. Ст. 4973]. Так же, как и сами органы налоговой полиции, следственные подразделения в них получили двухзвенную систему – Управление в центральном аппарате и отделы в Управлениях ФСНП России по субъектам Федерации.

Соответствующие изменения, определяющие подследственность следователей Федеральной службы налоговой полиции РФ, были внесены и в Ст. 126 УПК РСФСР Федеральным законом от 21 декабря 1996 г. [74. Ст. 5881]. Эта же позиция была воспринята и новым УПК РФ (Ст. 151) [75. Ст. 4921]. При этом за Федеральной службой налоговой полиции РФ были оставлены и полномочия органа дознания (Ст. 150, 157 УПК РФ).

К сожалению, едва вставшая на ноги и отметившая 10-летие существования Федеральная служба налоговой полиции (и соответственно ее следственные подразделения), была ликвидирована Указом Президента Российской Федерации № 306 от 11 марта 2003 г. «Вопросы совершенствования государственного управления в Российской Федерации» [76. Ст. 1099]. В соответствии с п. 3 данного Указа Федеральная служба налоговой полиции РФ упразднена, ее материально-техническая база передавалась вновь создаваемому Государствен-

ному комитету Российской Федерации по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, а функции – соответствующим подразделениям Министерства внутренних дел Российской Федерации.

Недолгую судьбу Федеральной службы налоговой полиции РФ и ее следственных подразделений завершил Федеральный закон РФ № 86-ФЗ от 30 июня 2003 г. «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Российской Федерации, признании утратившими силу отдельных законодательных актов Российской Федерации, предоставлении отдельных гарантий сотрудникам органов внутренних дел, органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ и упраздняемых федеральных органов налоговой полиции в связи с осуществлением мер по совершенствованию государственного управления [77. Ст. 2700]. К концу 2003 г. завершила свою работу и ликвидационная комиссия ФСНП. Бывшие сотрудники налоговой полиции, включая и следователей, частично ушли с государственной службы, некоторые перешли на службу в МВД Российской Федерации, но большинство – в Государственный комитет РФ по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ.

Данный Государственный комитет был создан на основании уже упомянутого Указа Президента Российской Федерации № 306 от 11 марта 2003 г. «Вопросы совершенствования государственного управления в Российской Федерации» путем преобразования, укрепления и выделения в самостоятельное ведомство соответствующих подразделений МВД Российской Федерации [76. Ст. 1099]. В задачи нового комитета входило осуществление комплекса мер по противодействию незаконному обороту наркотических средств, психотропных веществ, их аналогов и прекурсоров, включая ведение предварительного следствия и дознания.

Во исполнение положений названного Указа было принято Положение о Государственном комитете Российской Федерации по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, утвержденное Указом Президента Российской Федерации от 6 июня 2003 г. № 624 [58].

В соответствии с п. 8 данного Положения в функции Госкомнаркконтроля в частности входило производство дознания и предварительного следствия по уголовным делам, отнесенным законодательством Российской Федерации к его подследственности. Завершилось формирование правовой базы деятельности следственных подразделений Госнаркконтроля внесением 30 июня 2003 г. дополнений в ст. 151 УПК РФ, определивших круг уголовных дел, им подследственных [77. Ст. 2700].

Однако установившаяся стабильность просуществовала недолго. Грянувшая весной 2004 г. административная реформа не прошла мимо нового Государственного комитета. Так, Указом Президента Российской Федерации № 314 от 9 марта 2004 г. «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» Государственный комитет Российской Федерации по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ был реорганизован в Федеральную службу Российской Федерации по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, подчиненную непосредственно Президенту [78. Ст. 945].

Изданным в развитие названного выше акта Указом Президента Российской Федерации № 976 от 28 июля 2004 г. Федеральная служба Российской Федерации по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ была переименована в Федеральную службу по контролю за оборотом наркотиков [79. Ст. 3234]. Этим же Указом утверждено Положение о Федеральной службе Российской Федерации по контролю за оборотом наркотиков, которое в числе функций службы устанавливает производство дознания и предварительного следствия по соответствующим уголовным делам, а также определяют структуру ведомства, в которой предусматриваются и следственные подразделения [17. С. 127–128].

С первых дней существования новой Федеральной службы следователи ФСКН активно включились в борьбу с наркотической преступностью. К сожалению, Федеральная служба Российской Федерации по контролю за оборотом наркотиков в настоящее время является единственным правоохранительным органом, Федеральный

закон о котором только планируется к принятию.

По сравнению с множественными системно-структурными преобразованиями в следственных подразделениях МВД, ФСБ и ФСКН, положение их коллег в Прокуратуре Российской Федерации в 1960-х начале 2000-х гг. было более стабильным, исключая только периодические изменения подследственности. Руководство прокуратуры считало и считает сложившуюся к началу 2000-х гг. ведомственную расстановку следственных органов, рассредоточенных в зависимости от специализации в четырех министерствах и ведомствах, отвечающей потребностям борьбы с преступностью и эффективного расследования преступлений.

Так, Генеральный прокурор РФ В. В. Устинов, выступая в Совете Федерации Федерального Собрания при обсуждении вопроса о продлении его полномочий на второй срок, заявил, что считает идею создания единого следственного органа «неправильной» [13]. Вместе с тем в обстановке наметившейся в начале XXI в. определенной стабилизации в обществе и государстве, некоторого сглаживания экономических, политических и правовых проблем, вновь стала активно разрабатываться идея создания вневедомственного следственного органа, независимого от интересов оперативных служб и прокуратуры, эффективно и беспристрастно выполняющего свои функции под реальным и объективным прокурорским надзором [26].

Такое положение следователя, при наличии соответствующей организационной поддержки и материально-технической базы, по нашему мнению, стало бы заметным шагом к повышению качества и результативности предварительного следствия, сокращению количества следственных ошибок и нарушений прав и законных интересов граждан. Более того, в начале 2000-х гг. эта идея стала приобретать зримые очертания.

31 октября 2002 г. депутатами Государственной Думы РФ от фракции «Яблоко» И. Ю. Артемьевым и С. В. Иваненко был внесен на рассмотрение парламента проект Федерального закона № 257222-3 «Об органах предварительного следствия в Российской Федерации» подразделения [100]. В соответствии с этим законопроектом предполагалось создание единого ведомства –

Федеральной службы расследований (ФСР), в которую должны быть переданы следственные подразделения всех четырех ведомств, имеющих ныне следственные аппараты – прокуратуры, МВД, ФСБ и ФСКН.

Внесение этого законопроекта вновь вызвало волну дискуссии вокруг проблемы организации следственного аппарата в России, поделив всех неравнодушных к этой теме на сторонников и противников создания ФСР. Однако дальше разработки законопроекта дело не пошло: как явствует из протокола заседания Комитета Государственной думы по безопасности от 28 ноября 2002 г., авторам законопроекта было предложено направить законопроект для получения заключения в Правительство Российской Федерации [100].

Решение вопроса затянулось, а в 2003 г. состоялись новые выборы в Государственную Думу, в результате которых фракция «Яблоко» в новый состав парламента не попала. Законопроект остался «бесхозным» и 13 апреля 2004 г. по решению совета Государственной Думы был возвращен «...авторам законодательной инициативы в связи с несоблюдением требований части 3 статьи 104 Конституции Российской Федерации и статьи 105 Регламента Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации (отсутствует заключение Правительства Российской Федерации)» [100]. Так завершился очередной исторический «виток» разрешения проблемы совершенствования следственной системы страны: она осталась в рамках четырех ведомств, зависимой и разобщенной.

Сегодня трудно с определенностью предсказать, какая именно модель построения следственного аппарата окажется в условиях XXI в. оптимальной (хотя предпочтения авторов статьи на этот счет вполне очевидны). Вместе с тем хотелось, чтобы в ходе принятия дальнейших решений об организации следственных органов во главу угла ставились не узковедомственные выгоды, а интересы российского общества. Общества, всей нележкой своей исторической судьбой заслужившего право на жизнь в правовом государстве.

Список литературы

Бабич М. В. Государственные учреждения XVIII века: комиссии петровского времени. М., 2003.

Барсуков М. В. За дальнейшее совершенствование организации и деятельности советской милиции // Сов. государство и право. 1957. № 2.

Басков В. И. О предварительном следствии // Сов. юстиция, 1990. № 15.

Бердичевский Ф., Чистяков О. И. О реорганизации предварительного следствия // Соц. законность. 1957. № 7.

Бородин С. В., Грун А. Я. К вопросу о реформе судебного управления и следственного аппарата в СССР // Сов. государство и право. 1957. № 7.

Бразоль Б. Л. Очерки по следственной части: История. Практика. Пг., 1916.

Вахитов Ш. К. Место следственного аппарата в системе государственных органов // Сов. государство и право. 1988. № 2.

Ведомости Верховного Совета СССР. 1963. № 16.

Ведомости Верховного Совета СССР. 1990. № 17.

Ведомости Совета народных депутатов и Верховного совета РФ. 1992. № 33.

Ведомости Совета народных депутатов и Верховного совета РФ. 1993. № 29.

Веретенников В. И. История Тайной канцелярии петровского времени. Харьков, 1910.

Владимиров Д. Ген прокурора // Рос. газета. 2005. 14 апр.

Володина Л. М. О статусе следователя и функциях уголовного процесса // Пятьдесят лет кафедре уголовного процесса УрГЮА: Материалы междунар. науч.-практ. конф. Екатеринбург, 2005. Ч. 1.

Голяков И. Т. О едином следственном аппарате и функциях Министерства юстиции // Сов. юстиция. 1957. № 7.

Горский Г. Ф. Научные основы организации деятельности следственного аппарата в СССР. Воронеж, 1970.

Гусева Т. А., Чапкевич Л. Е. Новая система и структура органов исполнительной власти: Справ.-учеб. пособие. М., 2005.

Деришев Ю. В. Проблема организации досудебного производства по УПК РФ. Омск, 2003.

Доля Е. А. Следователь: где и каким ему быть? // Сов. юстиция. 1990. № 15.

Заседания Верховного Совета СССР четвертого созыва. Шестая сессия: Стенографический отчет. М., 1957.

Звягинцев А. Г., Орлов Ю. Г. В эпоху потрясений и реформ: российские прокуроры. 1906–1917. М., 1996.

Зыков И. и др. О дознании и предварительном следствии / И. Зыков, И. Аверкиев, М. Иванов // Соц. законность. 1957. № 9.

История законодательства СССР и РСФСР по уголовному процессу и организации суда и прокуратуры. 1917–1954 гг.: Сб. док. / Под ред. С. А. Голунского. М., 1955.

К вопросу о реформе предварительного следствия // Сов. государство и право. 1957. № 8.

Карклин О. Пора подумать серьезно об улучшении и судебного аппарата // Ежедневник сов. юстиции. 1923. № 27.

Козак Д. Н. Искоренять клановость во власти необходимо. // Известия. 2005. 24 янв.

Колдаев А. В. Следствие и полицейское дознание по Своду законов Российской империи // Правоведение. 1988. № 1.

Концепция судебной реформы в Российской Федерации. / Комитет Верх. Сов. РСФСР по вопросам законности, правопорядка и борьбы с преступностью. М., 1992.

Коротких М. Г., Сорокина Ю. В. Реформа следственного аппарата России в 1860–1864 гг. // Сов. государство и право. 1991. № 10.

Кривоногов В. В. К вопросу о создании органов расследования преступлений на Урале (1917–1922 гг.) // Сб. аспирантских работ по вопросам государства и права. Свердловск, 1963.

Крылов И. Ф., Бастрыкин А. И. Розыск, дознание, следствие: Учеб. пособие. Л., 1984.

Кулагин Н. Предварительное следствие: сегодня и завтра // Сов. милиция. 1991. № 7.

Курский Д. И. Из деятельности Московского комиссариата по судебному ведомству // Ежедневник сов. юстиции. 1922. № 44–45.

Ларин А. М., Савицкий В. М. Каким быть следственному аппарату // Сов. государство и право. 1991. № 1.

Ленин В. И. набросок проекта постановления Политбюро ЦК РКП(б) о ВЧК // Ленин В. И. Полн. собр. соч. М., 1964. Т. 44.

Ломов В. С. Органы предварительного следствия Советского государства в первой половине 20-х годов. Волгоград, 1994.

Лубянка. ВЧК–КГБ. 1917–1960: Справ. / Под ред. Р. Г. Пихои. М., 1997.

Лубянка: Органы ВЧК–КГБ. 1917–1991: Справ. / Сост. А. И. Кокурин, Н. В. Петров. М., 2003.

Лукин В. М., Кутуев Э. К. Становление органов дознания в пореформенной России XIX века // История государства и права. 2004. № 5.

Мамонтов А. Г. Расследование преступлений в российском судопроизводстве первой половины XIX в.: Учеб. пособие. М., 2003.

Мамонтов А. Г. Реформа предварительного следствия во второй половине XIX века в России (историко-правовое исследование): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1996.

Мамонтов А. Г. Россия 1860 г.: учреждение судебных следователей (социально-политические и идейные предпосылки) // Государство и право. 1996. № 3.

Министерство юстиции за сто лет. 1802–1902: Исторический очерк. М., 2002.

Митричев С. О едином следственном аппарате // Известия. 1957. 2 июля.

Михайлов В. А. Следственные органы в период подготовки, принятия и действия УК РСФСР 1922 г. // Становление и развитие советского уголовного законодательства: Материалы межвуз. науч. конф. Волгоград, 1973.

Муравьев Н. В. О судебной службе // Муравьев Н. В. Из прошлой деятельности. СПб., 1900. Т. 1.

О дознании и предварительном следствии // Социалистическая законность. 1957. № 8.

О Следственном комитете РСФСР (проекты законодательных и нормативных актов, связанных с реорганизацией органов предварительного следствия) // Комитет Верх. Сов. РСФСР по вопросам законности, правопорядка и борьбы с преступностью. М., 1990.

Олейник И. И. Органы юстиции Советской России в 1917–1936 гг. Иваново, 2003.

Органы и войска МВД России: Краткий исторический очерк. М., 1996.

Перлов И. Д., Рагинский М. Ю. Незревшие вопросы дознания и предварительного следствия // Сов. государство и право. 1957. № 4.

Петухов Н. А. История военных судов России. М., 2003.

Постановления коллегии НКЮ // Ежедельник сов. юстиции. 1928. № 26.

Проект УПК РСФСР // Сов. юстиция. 1931. № 24.

Путин В. В. Послание Федеральному Собранию // Рос. газета. 2005. 26 апр.

«Розыскать накрепко, правдою, без всяких приказных крючков»: указы Петра I, Екатерины I и Сената в области судостроительства и уголовной политики. 1716–1726 гг. / Д. О. Серов // Ист. архив. 2000. № 6.

Российская газета. 1998. 26 нояб.

Российская газета. 2003. 11 июня.

РГИА. Ф. 1329. Оп. 1. Кн. 27. Л. 1.

Российское законодательство X–XX вв. / Под ред. Б. В. Виленского. М., 1991. Т. 8.

Рощина Ю. Роль судебного следователя в уголовном процессе дореволюционной России // Рос. юстиция. 2002. № 12.

Сергеев А. Б. Особенности формирования органов дознания в России // История государства и права. 2002. № 5.

Серов Д. О. Прокуратура и предварительное следствие // Законность. 2004. № 12.

Серов Д. О. Прокуратура Петра I (1722–1725 гг.): Историко-правовой очерк. Новосибирск, 2002.

Смирнов А. В. Модели уголовного процесса. СПб., 2000.

Смирнов А. В. Эволюция исторической формы советского уголовного процесса и предварительное расследование // Сов. государство и право. 1990. № 12.

Собрание законов и распоряжений Рабоче-Крестьянского Правительства СССР. 1924. № 23.

Собрание законов и распоряжений Рабоче-Крестьянского Правительства СССР. 1926. № 57.

Собрание законов и распоряжений Рабоче-Крестьянского Правительства СССР. 1929. № 13.

Собрание законов и распоряжений Рабоче-Крестьянского Правительства СССР. 1936. № 40.

Собрание законов и распоряжений Рабоче-Крестьянского Правительства СССР. 1936. № 59.

Собрание законодательства Российской Федерации, 1995. № 15.

Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 51.

Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 52.

Собрание законодательства Российской Федерации. 2001. № 52.

Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 12.

Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 27.

Собрание законодательства Российской Федерации. 2004. № 11.

Собрание законодательства Российской Федерации. 2004. № 31.

Собрание узаконений и распоряжений Рабоче-Крестьянского Правительства РСФСР 1917. № 4.

Собрание узаконений и распоряжений Рабоче-Крестьянского Правительства РСФСР. 1917. № 12.

Собрание узаконений и распоряжений Рабоче-Крестьянского Правительства РСФСР. 1918. № 41.

Собрание узаконений и распоряжений Рабоче-Крестьянского Правительства РСФСР. 1920. № 22–23.

Собрание узаконений и распоряжений Рабоче-Крестьянского Правительства РСФСР. 1920. № 83.

Собрание узаконений и распоряжений Рабоче-Крестьянского Правительства РСФСР. 1920. № 90.

Собрание узаконений и распоряжений Рабоче-Крестьянского Правительства РСФСР. 1922. № 69.

Собрание узаконений и распоряжений Рабоче-Крестьянского Правительства РСФСР. 1923. № 7.

Собрание узаконений и распоряжений Рабоче-Крестьянского Правительства РСФСР. 1923. № 10.

Собрание узаконений и распоряжений Рабоче-Крестьянского Правительства РСФСР. 1926. № 85.

Собрание узаконений и распоряжений Рабоче-Крестьянского Правительства РСФСР. 1928. № 114.

Собрание узаконений и распоряжений Рабоче-Крестьянского Правительства РСФСР. 1928. № 117.

Сорокина Ю. В. Реформа следственного аппарата и предварительного расследования в России 1860–1864 гг. (Механизм разработки и реализации законодательства): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 1994.

Статкус В. Ф., Жидких А. А. Органы предварительного следствия в системе МВД Российской Федерации: История, современное состояние и перспективы. М., 2000.

Стремовский В. А. Сущность и участники предварительного следствия в советском уголовном процессе: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Тбилиси, 1967.

Стремовский В. А. Участники предварительного следствия в советском уголовном процессе. Ростов н/Д., 1966.

Строгович М. С. О дознании и предварительном следствии и о «едином следственном аппарате» // Соц. законность. 1957. № 5.

Теребилов В. И. Судебно-правовая реформа // Законность. 1996. № 3.

Федоров Н. В. Главное – вопрос о власти // Сов. юстиция. 1991. № 23–24.

Шимановский В. В. Органы предварительного следствия в первые годы Советской власти (1917–1920 гг.) // Правоведение. 1967. № 4.

Электронный ресурс: www.gosduma.ru

Материал поступил в редколлегию 07.10.2005