

История создания Следственного комитета Российской Федерации и его современный правовой статус

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. К подсудности 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.

Современники отмечают, что даже Сенат не осмеливался вмешаться в деятельность «майорской» канцелярии. Так, согласно протоколу заседания Сената от 17 октября 1722 г., рассмотрев обращение Святейшего Синода с жалобой на действия представителя следственной канцелярии И.И. Дмитриева-Мамонова, сенаторы распорядились: «Ответствовать, что понеже оныя канцелярии Сенату не подчинены, того ради им, Правительствующему Сенату, о том и рассуждения никакого определить не надлежит».

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.

К сожалению, после смерти Петра I учрежденные им независимые следственные органы упразднили, а концепция вневедомственной модели организации следственных органов была надолго забыта.

Впоследствии, на протяжении второй четверти XVIII – начала XIX в. происходила деформация заложенных Петром I основ модели независимого вневедомственного следствия.

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, Сыскной 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.

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).

Однако уже в начале XIX в. обнаружились недостатки административной модели следственного аппарата. Организационная подчиненность следственной службы руководству Министерства внутренних дел и связанная с этим незаинтересованность ведомства в уголовном преследовании должностных лиц органов государственной власти обусловили значительный рост коррупции и, как следствие, сопутствующих ей видов преступности, в первую очередь – экономической. Стало очевидным, что при такой модели организации следственный аппарат способен эффективно противостоять только общеуголовным преступлениям и не вполне приспособлен для борьбы с опасными посягательствами на основы государственности.

В связи с этим одно из направлений судебной реформы 1860 г. заключалось в поиске новых форм организации предварительного следствия, отличных от административной модели. Однако возврат к петровской вневедомственной модели предварительного следствия в тот период даже не рассматривался. Как представляется, одной из основных причин этому стало слабое влияние главы государства на происходившие в стране политические процессы.

В итоге было принято решение вывести следственные органы из состава полиции и передать их в организационную структуру судов. В 44 губерниях Российской империи были введены 993 должности судебных следователей. Этот этап развития института предварительного следствия связывается с зарождением так называемой судебной модели организации следственного аппарата в России. Эта модель легла в основу организации учрежденного немного позже аппарата военных следователей, которые согласно положениям Военно-судебного устава 1867 г. состояли при военно-окружных судах.

В рамках названной модели следственная служба развивалась вплоть до Октябрьской революции 1917 г., когда на основании декрета от 24 ноября 1917 г. № 1 «О суде» институт судебных следователей был упразднен. В период зарождения и становления советского государства юстиция в целом являлась одним из инструментов классовой борьбы и средством утверждения воли господствующего класса. В свете названной идеологии следственные подразделения стали создаваться практически при всех

правоохранительных органах, в том числе судебных. Так, 22 ноября 1918 г. был образован единый следственный отдел ВЧК, а 11 августа 1921 г. — следственная часть при Президиуме ВЧК. Начиная с августа 1918 г. формировались следственные подотделы либо при каждом отделе губернской или уездной ЧК либо при соответствующем органе в целом.

Согласно статьям 32 и 33 Положения о судеустройстве РСФСР от 11 ноября 1922 г. следственный аппарат судебной системы включал в себя следующие должности:

- 1) участковых народных следователей при народных судах;
- 2) старших следователей при губернских судах;
- 3) следователей по важнейшим делам при Верховном Суде РСФСР;
- 4) следователей по важнейшим делам при Наркомате юстиции.

Согласно пункту 5 статьи 23 Уголовно-процессуального кодекса РСФСР в редакции 1923 г. к названному перечню следственных должностей были добавлены следователи военных и военно-транспортных трибуналов.

Однако во многом под воздействием административной реформы 1923 – 1927 гг., суть которой сводилась к усилению принципа административной централизации в управлении государством, доминировавшая в 1922 г. в организации следственных органов судебная модель постепенно начала заменяться административной. Такая система в свете административной реформы виделась более управляемой.

В 1927 г. в Московской губернии в порядке эксперимента судебные следователи были переведены в органы прокуратуры. Признав эксперимент успешным, коллегия Наркомата юстиции 12 апреля 1928 г. постановила передать «следственный аппарат в полное распоряжение прокуратуры по РСФСР». 3 сентября 1928 г. данное постановление Наркомата получило закрепление в постановлении ВЦИК и СНК РСФСР «Об изменении Положения о судеустройстве РСФСР». Согласно ст. 4 постановления ЦИК и СНК СССР от 30 января 1929 г. военные следователи аналогичным образом перешли в подчинение органов военной прокуратуры.

Таким образом, в конце 1930 годов институт судебного следствия, функционировавший в России в различных видах с 1864 г., бесповоротно прекратил свое существование. В стране окончательно утвердилась административная модель организации предварительного расследования.

В силу статьи 2 постановления ЦИК и СНК СССР от 20 июня 1936 г. органы прокуратуры и следствия отделились от наркоматов юстиции союзных и автономных республик и перешли в исключительное подчинение прокуратуры СССР.

По постановлению СНК СССР от 5 ноября 1936 г. «О структуре Прокуратуры Союза ССР» в Прокуратуре СССР был учрежден следственный отдел.

В 1938 – 1939 гг. следственные подразделения были 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.

Дальнейшее развитие следственного аппарата связано исключительно с периодическими перераспределениями функции предварительного следствия между прокуратурой и органами внутренних дел. Причем, как показывает анализ исторических предпосылок

этого процесса, такое перераспределение обычно не было основано на каких-либо научных доктринах или хотя бы принципах политической целесообразности, а зависело от степени политического влияния руководителя ведомства на высшее руководство страны.

Так, в немалой степени под влиянием Генеральной прокуратуры в ходе судебной реформы 1956 – 1964 гг. было упразднено Министерство внутренних дел. Во вновь созданном ведомстве, названном Министерством охраны общественного порядка, следственного подразделения не было.

Вскоре аналогичные нормы были закреплены и в уголовно-процессуальных кодексах союзных республик. Так, в пункте 7 статьи 34 Уголовно-процессуального кодекса РСФСР 1960 г. было сказано, что термином «следователь» должны именоваться исключительно следователи прокуратуры и органов государственной безопасности.

С этого времени объем дел, расследуемых следственными подразделениями органов прокуратуры, стал неуклонно возрастать. Так, если в 1960 г. в РСФСР следователями прокуратуры было окончено производством 184 405 уголовных дел, то в 1961 г. — 244 280, а в 1962 г. — уже 256 123.

Однако в середине 1960 г. с усилением политического влияния руководства Министерства охраны общественного порядка РСФСР и ослаблением позиций Генеральной прокуратуры ситуация стала меняться.

Согласно Указу Президиума Верховного Совета СССР от 6 апреля 1963 г. в Министерстве охраны общественного порядка (позже снова преобразованном и переименованном в Министерство внутренних дел) было создано следственное подразделение. При этом часть штатной численности следователей прокуратуры была передана в Министерство охраны общественного порядка.

После назначения на должность Министра охраны общественного порядка (позже ставшего Министром внутренних дел) Щелокова Н.А. и еще большего усиления влияния органов внутренних дел наметилась тенденция к расширению круга дел, подследственных следователям органов внутренних дел, за счет сокращения круга дел, отнесенных к подследственности следователей прокуратуры. Подтвердим сказанное статистическими данными: в 1964 г. было 256 815 дел, окончено производством следователями органов внутренних дел, в 1974 г. – 457 173 дела, в 1989 г. – 976 123 дела.

К 1990 г. в производстве следователей органов внутренних дел находилось свыше 90 % уголовных дел, а следователей прокуратуры – всего 9,1 %. С начала периода «оттепели» в 1960 годах стала очевидной необходимость реформирования действующей административной модели следствия. На этой волне впервые за многие десятилетия внимание привлекла к себе забытая петровская вневедомственная модель предварительного следствия. Сначала – в кругах научной общественности, а затем – и на уровне высшего руководства страны.

В результате в апреле 1990 г. на I съезде народных депутатов СССР Комитету Верховного Совета СССР по законодательству и Совету Министров СССР было поручено подготовить и внести предложения о создании «союзного Следственного комитета».

После всех доработок и согласований в первом полугодии 1993 г. проект закона «О Следственном комитете Российской Федерации» был внесен на рассмотрение Верховного

Совета России и одобрен в первом чтении. Однако роспуск Верховного Совета помешал принятию этого закона.

На протяжении последующего десятилетия неоднократно предпринимавшимся попыткам внести законопроекты о реформировании следственных органов неизменно мешала нестабильная политическая ситуация в стране.

Лишь в 2007 г. в условиях относительной стабильности и консолидации политических сил удалось принять федеральные законы от 5 июня 2007 г. № 87-ФЗ «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» и от 6 июня 2007 г. № 90-ФЗ «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации». В соответствии с этими нормативными правовыми актами из компетенции прокурора были исключены полномочия по процессуальному руководству следствием. Однако самым главным новшеством было то, что следственный аппарат органов прокуратуры стал относительно самостоятельным ведомством. Перечисленные меры создали условия для дальнейшей полной организационной и функциональной независимости следственного органа.

Однако на этом этапе вновь созданный Следственный комитет при прокуратуре Российской Федерации еще входил в систему органов прокуратуры, Председатель Следственного комитета при прокуратуре Российской Федерации в связи с занимаемой должностью являлся Первым заместителем Генерального прокурора Российской Федерации, а работники Следственного комитета при прокуратуре Российской Федерации — прокурорскими работниками.

Вместе с тем в соответствии с частью 3 статьи 20.1 Федерального закона «О прокуратуре» Председатель Следственного комитета при прокуратуре Российской Федерации назначался на должность и освобождался от должности Советом Федерации Федерального Собрания Российской Федерации по представлению Президента Российской Федерации. Первый заместитель и заместители Председателя Следственного комитета при прокуратуре Российской Федерации назначались на должность и освобождались от должности Президентом Российской Федерации по представлению Председателя Следственного комитета при прокуратуре Российской Федерации. Остальные работники назначались на должность и освобождались от должности Председателем Следственного комитета при прокуратуре Российской Федерации. Председатель Следственного комитета при прокуратуре Российской Федерации утверждал структуру и штатное расписание ведомства, а также определял полномочия его подразделений.

Таким образом, на данном этапе развития, несмотря на организационно-правовое объединение Следственного комитета при прокуратуре Российской Федерации с органами прокуратуры, определенная административная подчиненность руководителя следственного ведомства Генеральному прокурору Российской Федерации была устранена. Вопросы кадровой политики, определения структуры ведомства, а также наделяния работников следственного органа полномочиями были переданы в компетенцию Председателя Следственного комитета при прокуратуре Российской Федерации.

Модель организации следственного органа уже на том этапе 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, которая 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.

Федеральный закон «О Следственном комитете Российской Федерации» установил, что руководство деятельностью вновь созданного следственного органа осуществляет Президент Российской Федерации. В развитие положений закона Указом Президента Российской Федерации от 14.01.2011 № 38 «Вопросы деятельности Следственного комитета Российской Федерации» были утверждены: Положение о Следственном комитете Российской Федерации; перечень соответствия специальных званий сотрудников Следственного комитета Российской Федерации классным чинам прокурорских работников органов прокуратуры Российской Федерации и воинским званиям; перечень должностей в Следственном комитете Российской Федерации, по которым предусмотрено присвоение высших специальных званий; перечень соответствия должностей в Следственном комитете Российской Федерации, в том числе в военных следственных органах Следственного комитета Российской Федерации, по которым предусмотрено присвоение специальных или воинских званий, должностям, которые были предусмотрены в Следственном комитете при прокуратуре Российской Федерации, в том числе в военных следственных органах Следственного комитета при прокуратуре Российской Федерации.

В соответствии со статьей 13 Федерального закона «О Следственном комитете Российской Федерации» Председатель Следственного комитета Российской Федерации назначается на должность и освобождается от должности Президентом Российской Федерации без одобрения органа законодательной власти, как это было ранее. Председатель Следственного комитета Российской Федерации ежегодно представляет Президенту Российской Федерации доклад о реализации государственной политики в установленной сфере деятельности, состоянии следственной деятельности и проделанной работе по повышению ее эффективности. 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.

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.

Несмотря на относительную «молодость», деятельность и дальнейшее развитие вновь созданного следственного ведомства будет строиться на принципах уважения и преемственности глубоких исторических традиций российского следствия, основы которого были заложены еще Петром I, и которые в новых условиях работы будут последовательно развиваться.