

В. А. Булатов, Р. И. Нагаев

ИСТОРИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ОРГАНОВ ПРЕДВАРИТЕЛЬНОГО РАССЛЕДОВАНИЯ РОССИИ

На разных этапах развития человечества имели место неоднозначные оценки способов разрешения конфликтов, говоря современным языком, — предварительного расследования и судебной процедуры. Так, общеизвестно, что первоначальной формой процесса была форма частно-исковая, или обвинительная. Предварительное расследование, как таковое, отсутствовало, а началом судебного процесса считалось волеизъявление потерпевшего о предъявлении иска. Судебный процесс протекал в виде активного состязания сторон: обвинитель — истец выступал против обвиняемого — ответчика. Роль суда при этом была достаточно пассивна. Позднее, когда развился взгляд на преступление как действие, представляющее опасность для всего общества, возникшее в это время государство стало брать на себя функцию активного преследования преступников. Появилась новая форма — розыскная (инквизиционная).

Зарождение элементов розыскного процесса в Древней Руси отмечено в XI—XV вв. с появлением в 1019 г. Русской Правды в Новгороде, которая в настоящее время считается одним из основных источников по истории государства и права России. Русская Правда имела три редакции:

— краткая редакция — первое писаное законодательство Киевской Руси (суд Ярослава);
— пространная редакция содержала основные направления реформ государственного аппарата и судебной системы;

— сокращенная редакция (самая поздняя) относится ко второй половине XV в., включая период феодальной раздробленности и татаро-монгольского ига.

Процесс заключал в себе три стадии: установление сторон, производство суда и исполнение решения. Процессуальные отношения спорящих и известных сторон (истца и ответчика) устанавливались договором между ними, который заключал в себе указание на предмет спора (обида), судью, к которому надлежало идти за решением, и срок явки к нему.

Новый этап формирования судопроизводства в русском феодальном государстве характерен

принятием Судебников XV—XVII вв. и выделением розыскного процесса. Так, в 1497 г. в Москве был издан новый сборник законов — Великокняжеский Судебник. Этот типично феодальный кодифицированный закон по-новому отразил реформирующую деятельность Великого князя Ивана III и московского правительства. К тому времени Русская Правда как действующий источник права с начала XIV столетия стала терять свое значение и совершенно утратила его к концу XV в. В указанный период по уголовным делам производились управа, суд и сыск, и, соответственно, дела разделялись на управные, судные и сыскные¹.

Судебник 1497 г. впервые установил правило, обязывающее судью «...жалобников от себя не отсылати, а давать всем жалобникам управа, и всемь которым пригоже...»; ст. 2 запрещала судье брать посулы (взятки) и решать дела, исходя из личных выгод судей, «...а судом не мстити, ни дружити никому». Этот факт свидетельствует о принципе равенства суда для всех сословий.

Важное значение Судебника заключалось и в том, что с его изданием, и это отмечалось еще в дореволюционной литературе, суд и расправа (процесс) стали однообразными на всей территории Московского государства. Вместе с единой системой наказаний формируется и единая общерусская судебная система. Судьи назначались царем, и их должность нередко передавалась по наследству. Помимо государственной юстиции существовала и вотчинная. Вотчинник, боярин осуществлял судебные функции в отношении принадлежащих ему людей.

Иван IV Грозный подробнее развил розыскное дело в более полном «царском судебнике» 1550 г., в который были включены положения по борьбе с ведомыми лихими людьми и меры против злоупотребления правительственных лиц и судей. Так называемые «губные грамоты» более подробно определили появившуюся в конце XV в. новую форму процесса (розыск), применявшуюся по тяжким

преступлениям. При такой форме процесса дела возбуждаются на основании искового заявления истца или заявления о совершении преступления, процессуальные действия совершаются за счет истца, «ведется» протокол судебного заседания. Судопроизводство стало полностью формализованным.

Впоследствии содержание губных грамот было использовано при составлении Уставной книги Разбойного приказа 1555—1556 гг., которая со временем и заменила губные грамоты. А еще позднее эти положения перешли в Уставную книгу Разбойного приказа 1616—1636 гг. В 1648 г. была начата разработка проекта нового, более справедливого закона под названием «Уложение»².

Расследование преступлений в Российском государстве в XVI — начале XVIII в. как одной из функций государства и появление специальных государственных органов по расследованию преступлений были неразрывно связаны со становлением и развитием государственного аппарата. Период сословно-представительной монархии характеризуется созданием центрального полицейского органа: вначале — комиссия Боярской думы по разбойным делам, позднее — Разбойный приказ, разрабатывавший для местных органов наказания по вопросам борьбы с общеуголовными преступлениями и назначавший соответствующих должностных лиц³.

Принятие в 1649 г. Соборного уложения способствовало активизации в реформировании судебной власти. Оно представляло собой обобщенный нормативный акт, состоявший из 25 глав, разделенных на 959 столбцов (статей). Условно все главы можно объединить в 5 групп (разделов), соответствующим главным отраслям права. Так, главы 1—9 содержат государственное право, главы 1—15 — Устав судопроизводства и судоустройства, главы 16—20 — вещное право, главы 21, 22 — Уголовное уложение, а добавленные несколько позднее главы 22—25 содержат добавочные статьи о стрельцах, казаках и кормчих.

В мировом суде рассмотрение проступков происходило в упрощенном порядке, и судья, по существу, объединял в своем лице следователя, обвинителя и судебный орган. В суде перестали применяться судебные испытания — ордалии, а в качестве доказательств по Указу 1556 г. стали использоваться: крестное целование; показания свидетелей, очевидцев; общая «правда» — ссылка обеих сторон на одних и тех

же свидетелей; обыск — опрос окольных людей об одних и тех же обстоятельствах; письменные доказательства; жребий (если сумма иска была менее

1 руб.). Главным доказательством считалось собственное признание, получаемое нередко путем если не физической, то нравственной пытки.

Крупнейшим дополнением в Соборное уложение, устанавливающим порядок уголовного судопроизводства, явились принятые в 1669 г. статьи о татевных, разбойных и убийственных делах. Контроль и руководство по уголовным делам осуществлял Разбойный приказ — центральное государственное учреждение, ведавшее сыском и судом по крупным уголовным делам, контролировавшее также и деятельность губных учреждений.

Основанием для начала судебного разбирательства служили акт, составленный полицией, и записка, заготовленная в канцелярии. Присутствия подсудимого в судебном заседании не требовалось. Жестокость по отношению к подозреваемому являлась нормой судебных рассмотров.

21 февраля 1697 г. Именным указом «Об отмене в судных делах очных ставок, о бытии вместо оных распросу и розыску, о свидетелях, об отводе оных, о присяге, о наказании лжесвидетелей и о пошлинных деньгах» был полностью отменен состязательный процесс, по всем делам введен процесс следственный, инквизиционный.

Правовая основа розыскного процесса Российского государства периода XVII—XIX вв. формировалась поэтапно. Так, в начальный период царствования Петра I основными правовыми документами, устанавливающими формы розыска и, соответственно, формировавшими правоприменительную практику, являлись некоторые неотмененные нормы Соборного уложения 1649 г. и вновь принятое в 1715 г. Краткое изображение процессов или судебных тяжб. При этом в Соборном уложении оставались действующими и нормы, регулирующие розыск в форме «слова и дела государева».

Затем Петр I окончательно отменил обвинительную форму процесса, при которой стороны имели определенные процессуальные права, и с 1723 г. ввел процесс розыскной. По этим правилам в целях искоренения

«ябедничества и сутяжничества» должны были рассматриваться все уголовные и гражданские дела. Краткое изображение процессов или судебных тяжб и Артикул воинский, принятые соответственно в марте и апреле 1715 г., реформировали судебную систему и порядок судопроизводства, окончательно отменив обвинительную форму процесса. Следствие стала вести полиция, а разрешение дел производил суд.

Еще позднее разыскной процесс по Своду законов Российской империи разделил производство уголовных дел на три части: следствие, суд и исполнение. Следствием и исполнением приговора ведала полиция, которая также осуществляла суд по малозначительным делам.

Предварительное следствие представляло собой «совокупность всех следственных мер, принимаемых для собраний всех материалов, которые служат к тому, чтобы иметь возможность судить о том, должно ли и можно ли известное лицо, по причине известного действия, поставить в состояние обвинения». А формальное следствие включало в себя совокупность тех действий, «которые направляются против известного лица, поставленного в состояние обвинения по причине известного преступления»⁴.

Очередная кардинальная судебная реформа в России была задумана и началась в царствование Александра II, который в манифесте от 19 марта 1867 г. провозгласил свое желание: «да правда и милость царствуют в судах». В указе Правительствующему сенату 20 ноября 1864 г. говорилось о намерении «водворить в России суд скорый, правый, милостивый и равный для всех подданных, возвысить судебную власть, дать ей надлежащую самостоятельность»⁵.

Должности судебных следователей были введены в России несколько ранее Судебных уставов: 8 июня 1860 г. самодержавный Указ отделил следствие от полиции, т. е. учреждение судебных следователей состоялось независимо от судебной реформы за два года до появления «Основных начал» 1862 г.; однако окончательное преобразование следственной части предоставлено было судебной реформе 1862—1864 гг.

Судебная реформа проводилась наряду с другими и была наиболее последовательной. 20 ноября 1864 г. император Александр II утвердил Учреждение судебных установлений и Устав

уголовного судопроизводства. Новый суд, по замыслу его создателей, должен был служить гарантией личности от произвола властей. Никто не мог подлежать судебному преследованию за преступление или проступок, не будучи привлеченным к ответственности в порядке, установленном законом. Запрещалось содержание под стражей иначе как в случаях, определенных законом, или в помещениях, не установленных законом. Судья или прокурор обязаны были немедленно освободить несправедливо лишеного свободы в пределах своей компетенции, а также принимать меры для того, чтобы содержание заключенных осуществлялось в установленном порядке. В этих полномочиях прокуроров и судей можно впервые выделить проявляющиеся элементы прокурорского надзора и судебного контроля.

Указом императора Александра II от 8 июня 1860 г. 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.

Следователи назначались императором по представлению министра юстиции. На должность судебного следователя могли претендовать лица, имеющие 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 обязанностей⁶.

В 1870 г. были учреждены должности судебных следователей по важнейшим делам, а 1875 г. — 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 сбор иной информации.

Реформа судопроизводства опиралась на исторический опыт самой России и учитывала законодательный опыт других европейских государств. Так появилась модель российского процессуального порядка. По этому поводу И. Я. Фойницкий писал: «В нашем новом процессе много сходного с английским и особенно французским, в общих очертаниях он приближается к тому же типу, который выработан этими лучшими представителями европейской культуры, и устанавливает наши родственные с ней отношения. Но в то же время почти ни один процессуальный институт уставов не может быть признан ни английским, ни французским: на каждом из них лежит печать самобытности, каждый из них имеет самостоятельную русскую физиономию, приуроченную к русским нуждам, непонятную без изучения русских условий». Далее он характеризовал Судебные уставы как «одно из самых ценных украшений великого освободительного царствования, памятник, утвердивший в нашей жизни драгоценные ростки законности и правды»⁷.

Подводя итог рассмотрению дореволюционного судопроизводства, сделаем вывод: в России с ее сложной исторической судьбой судебные реформы происходили неоднократно, начало им положили Уставные грамоты, издававшиеся с конца XV столетия. В период становления российской государственности, от Судебников и Соборного уложения до законодательства петровской эпохи, преобразования русского уголовного судопроизводства были нацелены на упрочение Российского государства и правящих в нем сословий в ущерб идее суда равного и правого для всех.

Однако, несмотря на множество положительных инициатив, судебная реформа шла медленнее, чем замышлялось, растянулась на долгие годы и не была завершена к 1917 г. Противники реформы противостояли ее осуществлению, в печати подвергался критике суд присяжных и другие демократические установления. Вскоре после начала судебной реформы последовали меры, которые можно считать контрреформой. Так, Закон от 4 июня 1869 г. предоставил лицам высших чинов или занимающим высшие должности право требовать их допроса не в заседании суда, а по

месту жительства, а Закон от 7 июня 1872 г. предусмотрел особый порядок судопроизводства по делам о государственных преступлениях с многочисленными отступлениями от обычного порядка, в т. ч. и передачу таких дел в военные суды. С начала XX в. в связи с революцией 1905 г., а затем Первой мировой войной судебная реформа утратила актуальность. С победой Февральской революции Временное правительство объявило о намерении отменить законы, ухудшившие Судебные уставы. Однако вскоре были учреждены военно-полевые суды, названные ускоренными военно-революционными, и стали применяться крайние меры подавления противников власти.

После Октября 1917 г. прежняя судебная система практически полностью была разрушена. Органами следствия стали специальные комиссии при городских и районных советах Петрограда, Москвы и др. Расследованием преступлений занимались также штабы Красной гвардии. Законодательной регламентации их деятельности не существовало.

Согласно Декретам о суде (№ 2 от 7 марта и № 3 от 20 июля 1918 г.) в России образовывались следственные комиссии окружных судов, которые осуществляли предварительное следствие по делам об убийствах, причинении тяжких телесных повреждений, изнасилованиях, 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 Всероссийской чрезвычайной комиссии (ВЧК). Инструкцией «Об организации рабоче-крестьянской милиции», принятой в октябре 1918 г., 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 г. и Основы уголовного судопроизводства Союза ССР и союзных республик, принятые в 1924 г., 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.

В сентябре 1928 г. 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 декабря 1933 г. ЦИК СССР утвердил Положение о Прокуратуре СССР, которая стала самостоятельным государственным органом. В ее штате были предусмотрены должности следователей по важнейшим делам. В то же время нижестоящие органы прокуратуры и состоявшие при них следователи продолжали находиться в системе Наркомюста.

10 июля 1934 г. 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 этот период по основной массе общеуголовных преступлений органами милиции проводилось дознание, материалы которого направлялись прокурору и после утверждения им обвинительного заключения передавались в суд. Прокурор имел право поручить милиции расследование любого уголовного дела в полном объеме. Предварительное следствие по делу являлось обязательным, милиция могла проводить следственные действия в течение месяца, после чего передавала его следователю. Последний, признав материал дознания полным, мог ограничиться предъявлением обвинения, допросом обвиняемого и составлением обвинительного заключения.

На практике большинство уголовных дел расследовалось органами милиции. Для этого непосредственно перед Великой Отечественной войной в аппаратах уголовного розыска и БХСС ведомственным приказом были созданы следственные отделения. Руководство ими осуществлял следственный отдел Главного управления милиции НКВД СССР.

В послевоенный период по основной массе общеуголовных преступлений (согласно УПК РСФСР 1927 г.) производилось дознание. Следственный аппарат оставался в органах прокуратуры, однако из-за его малочисленности предварительное следствие по большинству уголовных дел осуществляли органы милиции.

Основы уголовного судопроизводства Союза ССР и союзных республик, принятые 25 декабря

1958 г., и Уголовно-процессуальный кодекс РСФСР 1960 г. наделяли правом производства предварительного следствия только следователей органов прокуратуры и госбезопасности. 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. Между тем органы милиции, ранее занимавшиеся расследованием и имевшие квалифицированных специалистов с необходимым опытом и профессиональной подготовкой, по закону могли теперь выполнять лишь отдельные поручения следователя и не имели права вести следствие в полном объеме, а проводили только дознание.

Из-за ведомственной разобщенности и отрыва от оперативно-розыскных и экспертных служб милиции и большой нагрузки следователи прокуратуры оказались не в состоянии обеспечить расследование всех отнесенных к их ведению преступлений. В этих условиях функции предварительного следствия практически полностью выполняла милиция и передавала возбужденные уголовные дела в прокуратуру лишь тогда, когда основной объем работы по ним был выполнен. Поэтому Указом Президиума Верховного Совета СССР от 6 апреля 1963 г. право производства предварительного следствия было предоставлено органам охраны общественного порядка. Этот день считается днем создания следственного аппарата в органах внутренних дел, в компетенцию которого вошло расследование общеуголовных преступлений. Одновременно милиция сохранила право производства дознания, являющегося одной из форм предварительного расследования.

Таким образом был решен, хотя и не по всей категории уголовных дел, вопрос об объединении в рамках одного ведомства (при сохранении полной процессуальной самостоятельности) предварительного следствия и дознания. Это было как раз то слияние, о котором говорили ученые и судебные деятели России еще в 1914 г., помогающее достичь общими силами одну и ту же цель — действительное выяснение картины преступления или события, имеющего признаки такового.

В дальнейшем изменения, внесенные в уголовно-процессуальное законодательство,

значительно расширили полномочия следственных аппаратов органов внутренних дел. Так, в 1965 г. к их ведению были отнесены наиболее сложные дела о хозяйственных преступлениях, в 1978 г. — преступления, совершенные несовершеннолетними, а с 1 января 1997 г. — все преступления, совершенные в экономической сфере. Если в 1966 г. следственными аппаратами органов внутренних дел было расследовано около 70 % всех уголовных дел в стране, а в 1978 г. — около 80 %, то сегодня следственный аппарат МВД России является крупнейшим в системе правоохранительных органов. Им расследуется 70 % всех зарегистрированных преступлений и свыше 90 % преступлений, предварительное следствие по которым является обязательным.

23 ноября 1998 г. Указом Президента Российской Федерации № 1422 «О мерах по совершенствованию организации предварительного следствия в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации» утверждено Положение об органах предварительного следствия в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации. Этот нормативно-правовой акт позволил восполнить пробел в правовом регулировании деятельности следственного аппарата органов внутренних дел, укрепить федеральную вертикаль управления организацией предварительного следствия в системе Министерства внутренних дел, во главе которого стоит Следственный комитет при МВД России.

Список библиографических ссылок

- ¹ *Власов В. И., Гончаров Н. Ф.* История розыскного процесса в России (законодательство и практика): монография. Домодедово, 1997. С. 37.
- ² Там же. С. 210.
- ³ История отечественного государства и права. Ч. 1 / под ред. О. И. Чистякова. 3-е изд., перераб. и доп. М., 2001. С. 241.
- ⁴ *Власов В. И., Гончаров Н. Ф.* Указ. соч. С. 42.
- ⁵ Хрестоматия по истории государства и права СССР. Дооктябрьский период / под ред. Ю. П. Титова, О. И. Чистякова. М., 1990. С. 413—417.
- ⁶ Там же. С. 411—413.
- ⁷ *Фойницкий И. Я.* Курс уголовного судопроизводства. СПб., 1996. Т. 1. С. 44—45.

© В. А. Булатов,
2009

© Р. И. Нагаев, 2009