

# ИСТОРИЯ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА

А. В. Хмелева\*

## ПРЕДВАРИТЕЛЬНОЕ СЛЕДСТВИЕ В РОССИИ: РЕТРОСПЕКТИВНЫЙ ВЗГЛЯД

**Аннотация.** В статье рассматриваются вопросы становления и развития в России такого процессуального института, как предварительное следствие. В связи с выдвигаемыми в последнее время предложениями по реформированию следствия особое значение приобретает ретроспективный взгляд на формирование следственных органов, зарождение института судебных следователей, особенности их процессуального положения, полномочий, организации взаимодействия с органами прокуратуры и полиции. Не вызывает сомнения, что исторические исследования возникновения и формирования какого-либо правового института помогают лучше понять его предназначение, место в правовой системе, эффективность функционирования.

Начало новой эры в уголовном процессе России было положено реформами 1860—1864 гг., основные завоевания которых отражены в Уставе уголовного судопроизводства. Анализ его норм позволяет констатировать, что в России устанавливался смешанный тип уголовного процесса с преобладанием следственно-розыскных признаков на предварительном следствии и состязательных — на судебной стадии.

В статье подробно анализируются содержащиеся в подписанных Александром II 8 июня 1860 г. Учреждении судебных следователей и Наказе судебным следователям процессуальные полномочия судебного следователя. Подчеркивается, что несмотря на то, что в деятельности следователя усматривался обвинительный уклон, следователь был обязан с полным беспристрастием выяснять как обстоятельства, уличающие обвиняемого, так и обстоятельства, его оправдывающие; целью его деятельности определялось установление материальной истины относительно совершенного деяния.

В 1894 г. была создана специальная комиссия, призванная обобщить опыт организации и результатов предварительного следствия, выявить имеющиеся недостатки и выработать предложения по его совершенствованию. Было установлено, что предполагаемая самостоятельность и процессуальная независимость судебных следователей фактически не была достигнута, качество следствия зачастую не отвечало предъявляемым требованиям, наблюдались длительные сроки следствия, что во многом объяснялось существенной нагрузкой на следователя (одновременно в его производстве обычно находилось 20—40 дел).

В результате предпринятой попытки исторического анализа результатов проведенной реформы следствия в России в середине XIX в. и предложений о возврате к институту судебных следователей в наше время автор отмечает, что при реформировании следствия необходимо исходить из существующей финансовой обстановки в государстве, кадрового состава следственного и судебного корпуса, национальных традиций, менталитета, уровня правосознания населения и сотрудников правоохранительных органов.

© Хмелева А. В., 2016

\* Хмелева Алла Владимировна, кандидат юридических наук, заведующий кафедрой криминалистики Академии Следственного комитета Российской Федерации, полковник юстиции  
hmeleva.alla@mail.ru  
125080, Россия, г. Москва, ул. Врубеля, д. 12

*По мнению автора, совершенствование организации и производства предварительного следствия должно осуществляться путем решения законодательных проблем, укрепления материальной базы следственных органов, всесторонней работы по повышению престижности и значимости должности следователя, развития в нем чувства достоинства, уважения к профессии и уважения себя в профессии, воспитания сопричастности с теми, кто стоял у истоков следствия в России. А для этого надо всемерно укреплять созданный в 2011 г. специализированный следственный орган — Следственный комитет Российской Федерации, принципиально новое ведомство, которое подчинено непосредственно главе государства. После майорских следственных канцелярий XVIII в. в России вновь созданы специализированные самостоятельные следственные органы, которые в известной степени несут черты национальной исторической традиции.*

**Ключевые слова:** создание, реформирование следственных органов, уголовно-процессуальное законодательство, судебный следователь, Устав уголовного судопроизводства, Учреждение судебных следователей, полномочия и процессуальное положение, прокурор, полиция, суд, недостатки следствия.

**DOI: 10.17803/1729-5920.2016.113.4.151-161**

История предков всегда любопытна для того,  
кто достоин иметь Отечество.  
*Н. М. Карамзин*

**В**опросы истории российского уголовно-процессуального законодательства, связанные с возникновением, становлением и развитием тех или иных процессуальных институтов, сегодня вызывают повышенный интерес ученого сообщества и как никогда актуальны, особенно в контексте намечаемого и предлагаемого реформирования следственных и судебных органов. Во многом именно этим обусловлено стремление познать исторические корни организации и деятельности следственных структур, факторов, оказавших влияние на их формирование и функционирование.

«Понять тенденции развития современного уголовного судопроизводства, раскрыть сущность и значение существующих в настоящее время уголовно-процессуальных институтов невозможно “без взгляда назад”, без изучения бесценного опыта наших предшественников»<sup>1</sup>.

Исторические исследования возникновения и становления какого-либо правового института помогают лучше понять его историческое предназначение, место в правовой системе, эффективность функционирования. Нельзя не согласиться с Ю. А. Цветковым, что именно

в недрах истории следует искать ответы на самые сложные и запутанные вопросы реформирования системы досудебного производства по уголовным делам<sup>2</sup>.

В начале XIX в. в России по Своду законов Российской империи 1832 г. следствие делилось на предварительное и формальное. В дальнейшем «старое» предварительное следствие получило форму дознания, а формальное — предварительного следствия. Коренным образом изменили российское уголовное судопроизводство реформы 1860—1864 гг. «Быть по сему...» — начертал 20 ноября 1864 г. император Александр II на первом листе Устава уголовного судопроизводства (далее также — УУС). Тем самым было положено начало новой эры в уголовном процессе России вообще и в предварительном следствии в частности.

Анализ норм Устава уголовного судопроизводства 1864 г., Учреждения судебных следователей 1860 г. (далее — УСС) позволяет констатировать, что этими документами фактически устанавливался смешанный тип состязательного уголовного процесса. То есть русское уголовное судопроизводство образца 1864 г. можно

<sup>1</sup> Очерки развития уголовно-процессуального законодательства / под ред. И. В. Смольковой. М., 2011. С. 6.

<sup>2</sup> Цветков Ю. А. Исторические этапы развития органов предварительного следствия в России // История государства и права. 2015. № 3. С. 33.

определить как судопроизводство с преобладанием на предварительном следствии следственно-розыскных признаков, а на судебной стадии — состязательных. Предварительное следствие проводилось негласно, письменно, судебное же было основано на гласности, устности и состязательности. Такой смешанный характер процесса характеризуется сочетанием элементов, свойственным инквизиционному и состязательному типам уголовного судопроизводства.

Концепция судебной реформы середины 1990-х гг. и начала XX в. предусматривала построение уголовного судопроизводства на основе состязательности: исключение всех элементов обвинительной роли суда, равноправие сторон в состязательном судебном заседании, а также развитие состязательности на досудебной стадии процесса. Особое значение имело возрождение суда присяжных.

В июне 2015 г. исполнилось 155 лет со дня появления в уголовном процессе России института судебных следователей. Одна из главных ролей в его становлении принадлежала известному юристу Н. И. Стояновскому. Его концепция была основана на обобщении опыта западных стран. Опираясь на процессуально-правовые доктрины европейских государств, к ноябрю 1859 г. Н. И. Стояновский подготовил служебную записку о путях реформирования следствия в России. При этом он исходил из теоретического положения, что «власть следственная есть часть власти судебной». По его мнению, следственный аппарат должен был находиться в судебном ведомстве, организационное подчинение следственного аппарата суду трактовалось им как средство обеспечения независимости следственного аппарата от административной и полицейской власти.

В марте 1860 г. специально созданная комиссия на основе служебной записки Н. И. Стояновского подготовила проект закона «Учреждение следственных судей». Проект в целом был одобрен императором, в него внесены лишь некоторые изменения, коррективы, в частности термин «следственный судья» был изменен на «судебный следователь». При этом справедливо исходили из того, что рас-

сматриваемое должностное лицо несоизмеримо больше занимается расследованием преступлений, чем выполнением собственно судебных функций. (В настоящее время некоторые авторы используют эти термины как синонимы, но представляется, что это не совсем корректно<sup>3</sup>. Напомним в связи с этим слова А. Ф. Кони: «Стоит переставить слова в народном выражении “кровь с молоком” и сказать “молоко с кровью”, чтобы увидеть значение отдельного слова»<sup>4</sup>).

Александр II одобрил проект закона: 8 июня 1860 г. им был издан Именной Указ Правительствующему Сенату об отделении полиции от производства следствий по преступлениям и проступкам.

К Указу прилагались три законодательных акта:

- 1) Учреждение судебных следователей;
- 2) Наказ судебным следователям;
- 3) Наказ полиции о производстве дознания по происшествиям, могущим заключать в себе преступление или проступок.

В соответствии с данным Указом предписывалось «отделить следственную часть от полиции» и в 44 губерниях назначать особых, подведомственных Министерству юстиции чиновников, «наименовав их судебными следователями». Таким образом, в 1860 г. в юридической сфере появилась должность следователя (до этого в разные исторические периоды расследование было возложено на дьяков приказов, фискалов, приставов, сыщиков, сотрудников полиции: урядников, становых приставов и др.).

За полицией оставалось расследование маловажных преступлений и проступков, а также «первоначальное дознание о происшествиях, кои могут по связи с преступлением более важным подлежать рассмотрению судебных мест».

Следователи должны были назначаться из лиц, имевших высшее или среднее образование, обладавших навыками в расследовании дел и отличавшихся добросовестностью. Фактически следователь находился в организационном и процессуальном подчинении окружного суда. Если он не был загружен делами, то мог участвовать в делах уездного суда наравне

<sup>3</sup> См., например: Смирнов А. В. Почему России нужен новый Уголовно-процессуальный кодекс // Уголовный процесс. 2014. № 9. С. 76.

<sup>4</sup> Кони А. Ф. Нравственные начала в уголовном процессе (общие черты судебной этики) // Избранные труды и речи. М., 2013. С. 533.

с прочими его членами, однако ему запрещалось участвовать в рассмотрении тех дел, которые он расследовал.

Судебные следователи учреждались как независимые должностные лица, подчинявшиеся только суду. Так, только суду предоставлялось «право делать следователям указы и предписания, проверять их действия, назначать преследования, останавливать производство следствия, определять передачу дел от одного следователя другому». Суд также рассматривал жалобы на действия следователя.

Законодатель предоставил следователю максимальную для того времени независимость и самостоятельность. Гарантией его независимости являлось прежде всего то, что от должности он мог «быть удален не иначе как с преданием суду», взыскания по службе налагались на него «судами второй степени». Суд, прокурор вправе были требовать от судебного следователя письменные сведения о положении производимого им следствия только в случае жалобы на неправильное задержание лица. Все государственные органы, чиновники, частные лица были обязаны исполнять требования следователя.

До судебной реформы 1864 г. независимое от исполнительской власти положение следователей ограничивалось тем, что они находились в зависимости от губернаторов, которые их назначали, перемещали, распределяли по участкам, давали предписания, получали по ним рапорты. В ходе реформы был введен прокурорский надзор за предварительным расследованием. Было принято положение, согласно которому судебные следователи, наравне с другими членами суда, назначались на должность императором, им же они отстранялись от должности по представлению министра юстиции (с подачи губернатора), причем перечень этих случаев был общим и для судей, считавшихся несменяемыми, и для следователей. Перевод следователя из участка в участок осуществлялся в случаях «крайней необходимости» министром юстиции на основании постановления суда.

Этим законодатель старался обеспечить несменяемость судебных следователей наравне с судьями. Но фактически несменяемость следователей была отменена тем, что Министерство юстиции, вместо соблюдения установленного порядка в назначении на должность

следователей, стало командировать к исполнению таковой причисленных к нему чиновников. Это объяснялось нехваткой в первое время опытных людей и опасением сознательных и бессознательных упущений и нарушений<sup>5</sup>.

К следователям предъявлялись следующие квалификационные требования: наличие высшего юридического образования, предпочтительно — университетского, и стаж практической работы в должности не ниже секретаря окружного суда в течение трех лет. Порядок назначения на должность устанавливался следующий: при открытии вакансии собиралось общее собрание членов окружного суда, оно определяло кандидатуру на должность. Председатель окружного суда направлял соответствующее представление старшему председателю судебной палаты, тот — министру юстиции. Решение о назначении принимал император. Такой порядок назначения должен был гарантировать процессуальную независимость следователя. За упущения по службе следователю, как и судьям, могло быть объявлено только предостережение. Оно объявлялось судебной палатой после коллегиального обсуждения.

На должности следователя назначались преимущественно лица, «окончившие курс наук в высших или средних учебных заведениях, произведшие несколько успешных следствий и известные начальству опытностью и добросовестностью». Успешно окончившие учебу молодые люди могли стать кандидатами на должность судебных следователей. Для получения должности следователя претендент должен был соответствовать ряду условий и требований. Так, следователем не могли быть назначены лица, состоящие под судом и следствием за совершение преступлений и проступков; подвергшиеся по судебным приговорам тюремному заключению; исключенные со службы или из дворянского, духовного или иных сословий; объявленные несостоятельными должниками; состоящие под опекой; принимавшие участие в период обучения «в противозаконных проявлениях». Возрастной ценз для следователей был установлен в 25 лет.

При окружных судах состояли старшие и младшие кандидаты на должность судебных следователей. Звание старших кандидатов присваивалось лицам, имеющим высшее юридиче-

<sup>5</sup> Кони А. Ф. История развития уголовно-процессуального законодательства в России // Избранные труды и речи. С. 469.

ское образование, со стажем не менее полутора лет по судебному ведомству и получившим от суда удостоверение о приобретении достаточной практической подготовки. Если в течение двух лет младший кандидат не получал такого удостоверения, он лишался этого звания.

В Учреждении судебных следователей указывалось, что они состоят в должности 8-го класса (коллежский асессор) и носят мундир этого же класса, а на пенсии считаются в 6-м разряде (коллежский советник). Во время командировок выплачивались суточные — 1 руб. 20 коп. Судебным следователям «назначались квартиры и лошади для разъездов», а также содержание — 800 руб. серебром в год (жалованья 400 руб. и столовых 400 руб.). Кроме этого, выдавалось 200 руб. серебром на канцелярские издержки, наем рассыльных и другие расходы.

Интересно, что до революции женщины не могли занимать должности следователей, прокуроров и судей. 9 мая 1900 г. император по предложению Кабинета министров лишь повелел: «Допустить лиц женского пола к исполнению обязанностей по письменной и счетной частям в центральных и местных учреждениях Министерства юстиции, а также канцеляриях, без предоставления им каких-либо прав и преимуществ, государственной службой приобретаемых, а равно права на замещение штатных должностей».

В соответствии со ст. 9 УСС к обязанности полицейских органов «относятся только первоначальные изыскания», которые свидетельствуют о совершении преступления или проступка. К обязанности судебных следователей — все дальнейшие действия, необходимые, чтобы «изыскать, получить и сохранить все те сведения и доказательства, которые нужны суду для произнесения правильного приговора». Закреплялись и основания «к производству следствия» — письменные требования судебных мест, губернского прокурора, городской и земской полиции, исправника и приставов суда. Следователь самостоятельно возбуждал дело в случае явки с повинной «или же когда преступление усмотрено при производстве следствия по другому преступлению или проступку». Ограничивалось и вмешательство в дела следователя со стороны суда, прокурора, которые «вправе были требовать от судебного следователя письменных сведений только в случае жалобы на неправильное задержание лица». При проведении следственного действия составлялся протокол.

Следствие было обязательно по всем делам о тяжких преступлениях, подсудных окружному суду или судебной палате. Как правило, уголовные дела возбуждались по указанию прокурора. Следователь был полномочен проверять, дополнять или отменять действия полиции, поручать ей производство справок, дознания. Начатое следователем производство по делу не могло быть прекращено прокурором, который был обязан вопрос о прекращении следствия ставить перед окружным судом. Только суд мог прекращать уголовные дела (ст. 277 УУС). Таким образом, для обеспечения законной деятельности судебного следователя учреждался контроль суда и прокурорский надзор.

Приступая к следствию по предложению лиц прокурорского надзора и сообщениям полиции, присутственных мест и должностных лиц, а также по объявлениям и жалобам частных лиц, обращенных к ним непосредственно, а в некоторых случаях и по личному усмотрению, судебные следователи обязаны не начинать предварительного следствия без законного повода и достаточного основания (ст. 262, 297, 1006, 1008, 1136 УУС).

В статье 265 УУС определены задачи предварительного следствия:

- 1) исследование преступного деяния;
- 2) обнаружение виновных лиц, привлечение их к следствию и пресечение возможности уклоняться от следствия;
- 3) исследование виновности лиц, совершивших преступное деяние, в смысле проверки как улик, так и оправданий обвиняемого;
- 4) восстановление прав, нарушенных преступным деянием.

К следственным действиям относились: допросы свидетелей и обвиняемых, осмотр и освидетельствование, обыск, выемка, привлечение сведущих лиц, собирание необходимых сведений через полицию. Каждое следственное действие должно проводиться в установленном порядке и должно быть обличено в письменную форму.

Существенно отличалась от современного уголовно-процессуального законодательства стадия завершения предварительного следствия: по УУС обвинительный акт (обвинительное заключение в сегодняшнем понимании) составлялся прокурором, которому судебный следователь передавал завершённое производство по делу, при необходимости прокурор имел право «обратить дело к доследованию» (ст. 512 УУС).

Несмотря на то что в деятельности следователя усматривался обвинительный уклон, согласно его изначальному предназначению и закону субъектом обвинения он не являлся. По смыслу закона следователь был обязан с полным беспристрастием выяснять как обстоятельства, уличающие обвиняемого, так и обстоятельства, его оправдывающие (ст. 265 УУС). «Обязанности, возлагаемые на следователей, свидетельствовали, что они должны быть обвинителями и защитниками обвиняемого. А вместе с тем — и беспристрастными исследователями всех доказательств и улики вины и невинности подсудимого»<sup>6</sup>. В Основных положениях уголовного судопроизводства, являющихся введением (или объяснительной запиской) Устава уголовного судопроизводства, выделена цель уголовного судопроизводства — обнаружение материальной истины относительно происшествия или деяния, признаваемого преступлением, и наказание действительно виновного в совершении преступления или проступка. Предписывалось, чтобы в уголовном судопроизводстве все действия, предшествующие решению дела, были направлены на получение удостоверения в действительном совершении преступления обвиняемым и в степени его виновности<sup>7</sup>.

Известный правовед П. И. Люблинский в своих работах того времени отмечал: «В следователе, этом всеобъемлющем органе, соединяются вместе обязанности судьи, обвинителя, защитника и даже органа полиции»<sup>8</sup>, а выдающийся государственный деятель Н. В. Муравьев писал в 1886 г. о процессуальном призвании следователя: «Следователь в значительной степени держит в своих руках судьбу уголовной истины»<sup>9</sup>. Интересно, что это созвучно и с отдельными оценками роли следователя

в современных условиях: например, А. М. Багмет дал емкую формулировку процессуальной роли следователя: «Следователь — судья на досудебной стадии»<sup>10</sup>.

По мнению сенатора В. К. Случевского, для следователя необходимо было, «чтобы он обладал развитым чувством справедливости, способностью господствовать над своими увлечениями, пронизательным умом, знанием людей и разнообразнейших условий их жизни, а также прочими юридическими сведениями и хорошим здоровьем»<sup>11</sup>.

(Отметим, что это созвучно с требованиями, которые предъявляются к следователю в наши дни. В интервью «Российской газете» Председатель СК России А. И. Бастрыкин отметил: «Главным в профессии следователя должна быть справедливость... Следователь должен руководствоваться не только юридическими, но и нравственными законами, отыскивая истину...»)<sup>12</sup>.

О приверженности первых следователей этой трудной, но почетной должности А. Ф. Кони писал: «Некоторых из утвержденных следователей первого года судебной реформы не могли соблазнить никакие назначения. Достоин неся и осуществляя свою судебную независимость, они и умерли, занимая должности именно такого следователя, какого себе представляли и начертали составители Судебных уставов. Большинство из них неохотно меняло свою живую деятельность на звание члена суда или на должность прокурора, сродняясь со своими участками и тесно сплоченным товарищеским кругом... Должностных лиц полиции заменили люди высшего образования с чувством не только собственного достоинства, но и достоинства носимого ими звания и присвоенной им власти»<sup>13</sup>.

<sup>6</sup> Объяснительная записка к проекту новой редакции Устава уголовного судопроизводства. СПб. : Сенатская типография, 1900. Т. 2 : Дознание и предварительное следствие. С. 4.

<sup>7</sup> Пашин С. Краткий очерк судебных реформ и революций в России // Отечественные записки. М., 2003. № 2. С. 161—182.

<sup>8</sup> Очерки развития уголовно-процессуального законодательства. С. 185.

<sup>9</sup> Аверченко А. К., Серов Д. О. Организация следственного аппарата России: история и современность // Вестник НГУ. Т. 2. Вып. 1. 2006. С. 5.

<sup>10</sup> Багмет А. М. Следователь — судья на досудебной стадии // Расследование преступлений: проблемы и пути их решения : сборник науч.-практ. трудов Академии Следственного комитета России. Вып. 4. М., 2014. С. 337.

<sup>11</sup> Цветков Ю. А. Процессуальная самостоятельность как проблема формирования профессионального мышления // Расследование преступлений: проблемы и пути их решения. Вып. 4. М., 2014. С. 376.

<sup>12</sup> Бастрыкин А. И. Интервью // Российская газета. 2015. 20 января.

30 лет существования учреждения — достаточный период для оценки деятельности, организации и жизнеспособности того или иного учреждения. Поэтому при царствовании Александра III по инициативе министра юстиции Н. В. Муравьева 7 апреля 1894 г. была учреждена Комиссия по пересмотру Судебных уставов 1864 г., которая собирала и изучала материалы по практическому применению, проводила научные дискуссии и разрабатывала предложения по совершенствованию и реформированию законодательства. Отчет о работе комиссии составил 42 тома, один из них посвящен дознанию и предварительному следствию.

Комиссией было отмечено отсутствие должного взаимодействия следственных органов с органами полиции, которые должны были проводить дознание и первоначальные следственные действия. «По каким-то темным причинам, — говорит судебный следователь фон Бергхольц, — судебные следователи встречают в большей части полицейских чиновников такой антагонизм, что, вместо ожидаемого содействия и помощи, следователи встречают только затруднения»<sup>14</sup>.

«Следователь не был достаточно самостоятелен. Подчиненный прямо уездному суду и косвенно — губернскому прокурору и губернатору, он был в значительной степени связан в своих действиях и не знал иногда, в чем найти опору», — писал А. Ф. Кони<sup>15</sup>.

Кроме этого, как недостатки были отмечены большие размеры участков, закрепленных за следователем, удаленность местонахождения следователя от других населенных пунктов участка, загруженность следователя и его малоопытность. «Неподготовленный к делу кандидат, получив назначение следователя, да еще в уездный город, в котором не с кем посоветоваться (если там нет другого следователя), делается горе-мучеником. И долго он производит эксперименты и над собою, и над людьми, с которыми ему приходится иметь дело, и над следствием»<sup>16</sup>. (Не правда ли, можно увидеть аналогии с сегодняшним днем?) Отмечалось,

что большое количество дел, находящихся в производстве следователя (20–40 дел) порождает медлительность в производстве следствий, а с другой стороны, отрицательно сказывается на их качестве.

В материалах для пересмотра законоположений о порядке производства предварительных следствий говорится: «Имея большое количество дел в производстве, а тем более при переходящем из месяца в месяц накоплении дел, самый добросовестный и энергичный следователь неизбежно разбрасывается и легко теряет нить отдельного следствия, постоянно отрывается и переходит от одного к другому и, в конце концов, остается подавленным множеством, иногда чисто механической, канцелярской работы. Это влечет за собой следующие последствия:

- 1) следователь начинает заниматься немногими почему-либо интересующими его следствиями, а остальные откладывает в сторону, соблюдая по ним самые необходимые формальности;
- 2) он вообще перестает относиться с живым интересом к производимым следствиям и достаточно старательно обрабатывать каждое из них;
- 3) сбитый с толку возрастающим накоплением дел, следователь все более и более запутывает состояние своего участка и, махнув рукой на него, безнадежно ожидает какого-нибудь случайного исхода.

Около 10 % от общего количества дел возвращается прокурорами на доследование, что также отрицательно сказывается на сроках следствия»<sup>17</sup> (кстати, по результатам 2014 года этот показатель равен 4 %).

Если мы обратимся к документам того времени, то обнаружим, что одними из недостатков следствия были волокита, большие сроки следствия. В опубликованных документах Комиссии упомянуто расследование кражи из московского уездного казначейства медной монеты на 115 тыс. руб., начатое в 1844 году и оконченное лишь в 1865 году, то есть через двадцать один год. Можно привести еще один

<sup>13</sup> Кони А. Ф. История развития уголовно-процессуального законодательства в России // Собр. соч. М., 1967. Т. 4. С. 465.

<sup>14</sup> Объяснительная записка... С. 3–4.

<sup>15</sup> Кони А. Ф. Судебная реформа и суд присяжных // Избранные труды и речи. С. 417.

<sup>16</sup> Хрулев С. Суды и судебные порядки // Юридический вестник. 1884. № 9. С. 32.

<sup>17</sup> Объяснительная записка... С. 46–47.

пример — известное дело «червонных вальтов» о мошеннических действиях группы дворян, мещан, военных, следствие по которому длилось 10 лет.

Вот еще одно документальное свидетельство: 24 февраля 1915 г. в газете «Южный край» было опубликовано письмо харьковских присяжных заседателей, в котором они писали о возмутительной волоките в производстве предварительного следствия:

«Разобрав длинный ряд дел, предложенных на наше рассмотрение, мы не можем не отметить, что в огромном числе случаев эти дела касаются событий, имевших место пять, семь и даже более лет тому назад, что многие подсудимые в момент совершения деяния, вменяемого им в вину, были подростками с детским разумением, на суд же явились уже отцами семейств, представляя, в сущности, совсем иную личность, чем та, которая привлекла в себе внимание следственной власти. К тому же многие подробности дела за давностью не могут быть восстановлены»<sup>18</sup>.

Комиссия 1894 г. отмечала «огромный процент следственных дел, оканчивающихся обнаружением виновных; множество дел, поступающих в суды в неудовлетворительном виде и не дающих правильных данных для решений присяжных, которые часто бывают оправдательными; медлительность следствия, которая отзывается на долгом содержании обвиняемых под стражей»<sup>19</sup>.

Выявленные недостатки следствия способствовали тому, что в обществе возникали сомнения в целесообразности существования института судебных следователей. Так, министр внутренних дел П. А. Валуев направил в Государственный совет проект реорганизации предварительного расследования, заявив, что с учреждением судебных следователей предварительное следствие «пришло в еще худшее положение»<sup>20</sup>.

Проведенная реформа не была последовательна в стремлении создать независимое положение судебному следователю. Например, следователи поначалу находились в зависимости от губернаторов, которые их назначали, пе-

ремещали, увольняли, распределяли по участкам. В дальнейшем главы губерний давали судебным следователям предписания, получая от них рапорты, то есть реально существовала зависимость следователей от административной власти.

На практике не все проходило так гладко, как хотелось бы законодателям. Административная власть по-прежнему нередко вмешивалась в дела следователей. Тульский губернский прокурор писал в рапорте министру юстиции: «Губернатор принимает жалобы на действия судебных следователей и, не передавая эти жалобы на рассмотрение судебных мест, требует объяснений от следователей... Один из судебных следователей заявил прокурору, что почти по каждому делу он обязан давать объяснения губернатору, отчего проходит много времени на соби́рание сведений по жалобе, влекущей большей частью только затяжку дела». Калужский губернатор В. А. Арицмович также отмечал: «...Судьи не столько стараются помочь судебным следователям, сколько затрудняют их, замечая недостатки в производимых ими следствиях, нередко мелочные, не относящиеся к существу дела»<sup>21</sup>.

Как видно из отзывов лиц судебного ведомства того времени по поводу судебного преобразования, следователи при производстве следствий в большинстве случаев находились в крайне затруднительном положении. «... Всем опытом доказано, что от всех тех властей судебных, полицейских и административных, с которыми судебные следователи были в ежедневном соприкосновении, они встречали не столько содействие, сколько бездействие»<sup>22</sup>.

Юристы, обобщающие опыт следственной деятельности в России после принятия Устава уголовного судопроизводства, отмечали, что общепринятое неудовлетворительное состояние «нашей следственной части», несомненно, отражается на правильном отправлении правосудия.

В связи с этим предлагались следующие меры по совершенствованию предварительного следствия:

<sup>18</sup> Советский следователь // Пособие для следователя. М., 1949. С. 5.

<sup>19</sup> Объяснительная записка... С. 19.

<sup>20</sup> ЦГИА СССР. Ф. 1149. Оп. 6, 1864, д. 44, л. 251.

<sup>21</sup> См.: Советский следователь // Пособие для следователя. М., 1949. С. 8.

<sup>22</sup> Объяснительная записка... С. 6.

- 1) преобразование предварительного следствия на началах обвинительного процесса с допущением к участию в нем защиты обвиняемого;
- 2) учреждение судебной полиции для производства розыска и дознания;
- 3) изменения в устройстве органов следственной власти;
- 4) ограничение подследственности в смысле уменьшения дел, по которым требуется производство предварительного следствия.

Комиссия посчитала необходимым обратить внимание на то, что реформа предварительного следствия (как свидетельствует опыт западно-европейских законодательств) находится в теснейшей зависимости от местных и бытовых условий каждой страны и потому должна быть предпринимаема с особой осторожностью. Практика свидетельствует, что относительная успешность того или иного учреждения зависит не только от достоинства законодательных определений, но и от соответствия этих законоположений местным условиям, при которых установленный законом порядок осуществляется. В судебной организации следует опираться на национальные учреждения<sup>23</sup>.

В заключение хотелось бы отметить следующее. В настоящее время многими учеными и практиками, которых волнуют вопросы совершенствования следствия (а одним из способов его предполагается реформирование следственных органов), выдвигается идея возврата института судебных следователей, аналогичного созданному в России в середине XIX в.

Однако официальные документы того времени (в том числе — статистика), научные труды, воспоминания ученых-юристов и практиков дореволюционного периода показывают: проведенная в середине XIX в. реформа следствия не избавила его от недостатков, которые, к сожалению, традиционны: это неустановление лица, совершившего преступление; низкое подчас качество следственных действий; большие сроки следствия. Не была обеспечена на деле независимость следователя от административной власти, прокурора; не был ликвидирован ведомственный контроль (он осуществлялся вышестоящими по должности судьями и кол-

лективными судебными органами). Вряд ли подобная реформа (то есть возврат института судебных следователей) в настоящее время станет панацеей от всех бед и недостатков следствия сегодняшнего. При реформировании следствия необходимо исходить из существующей финансовой обстановки в государстве, кадрового состава следственного и судебного корпуса, национальных традиций, менталитета, уровня правосознания населения и сотрудников правоохранительных органов. Форсирование прогресса в государственном строительстве может быть несвоевременным и отрицательно сказаться на криминогенной ситуации в обществе. Оценивая историческое значение уголовного судопроизводства, А. Ф. Кони совершенно справедливо писал: «Законы о судопроизводстве уголовном, помимо своего значения как ряда действующих правил об отправлении уголовного правосудия, имеют значение историческое... в смысле показателя путей и степени развития народа к восприятию господствующих форм и обрядов уголовного процесса и усвоению себе связанных с ними учреждений»<sup>24</sup>.

Нужно изучать предшествующий опыт создателей и реформаторов следственных органов, брать на вооружение все лучшее в нем, но идти вперед, учитывая современные реалии правоприменительной практики; не нагромождать новые проблемы на еще не решенные. В противном случае наши следователи рискуют так и не поработать в условиях «послереформенного» следствия, находясь в круговороте реформ, причем реформ непоследовательных, представляющих собой шараханье из стороны в сторону. Следует согласиться с Ю. П. Буреленковым, который отметил: «Радикальные предложения о ликвидации предварительного следствия как формы досудебного производства по уголовным делам не основаны на современных российских реалиях. Любые предложения о реорганизации, ликвидации каких-либо правоохранительных органов, об изменении архитектуры их системы должны быть взвешенными и должны базироваться на глубочайшем мониторинге, расчете соотношения ожидаемых позитивных и неизбежных негативных последствий»<sup>25</sup>.

<sup>23</sup> Объяснительная записка... С. 114.

<sup>24</sup> Кони А. Ф. История развития уголовно-процессуального законодательства в России. С. 317.

<sup>25</sup> Буреленков Ю. П. О некоторых вопросах реформирования органов уголовного преследования // Российский следователь. 2013. № 10. С. 7.

Нам представляется, что совершенствование организации и производства предварительного следствия должно осуществляться путем решения законодательных проблем, укрепления материальной базы следственных органов, всесторонней работы по повышению престижности и значимости должности следователя, развития в нем чувства достоинства, уважения к профессии и уважения себя в профессии, воспитания сопричастности с теми, кто стоял у истоков следствия России. А для этого надо всемерно укреплять созданный в 2011 г.

специализированный следственный орган — Следственный комитет Российской Федерации, который осуществляет полномочия в сфере уголовного судопроизводства. Фактически образовано принципиально новое ведомство, которое подчинено непосредственно главе государства. После майорских следственных канцелярий XVIII в. в России вновь созданы специализированные самостоятельные следственные органы, которые в известной степени несут черты национальной исторической традиции.

### БИБЛИОГРАФИЯ

1. Аверченко А. К., Серов Д. О. Организация следственного аппарата России: история и современность // Вестник НГУ. — Т. 2. — Вып. 1. — 2006.
2. Багмет А. М. Следователь — судья на досудебной стадии // Расследование преступлений: проблемы и пути их решения. — Вып. 4. — М., 2014.
3. Буреленков Ю. П. О некоторых вопросах реформирования органов уголовного преследования // Российский следователь. — 2013. — № 10.
4. Кони А. Ф. История развития уголовно-процессуального законодательства в России // Избранные труды и речи. — М., 2013.
5. Кони А. Ф. Нравственные начала в уголовном процессе (общие черты судебной этики) // Избранные труды и речи. — М., 2013.
6. Кони А. Ф. Судебная реформа и суд присяжных // Избранные труды и речи. — М., 2013.
7. Очерки развития уголовно-процессуального законодательства / под ред. И. В. Смольковой. — М., 2011.
8. Объяснительная записка к проекту новой редакции Устава уголовного судопроизводства. — Т. 2. Дознание и предварительное следствие. — СПб. : Сенатская типография, 1900.
9. Пашин С. Краткий очерк судебных реформ и революций в России // Отечественные записки. — 2003. — № 2.
10. Смирнов А. В. Почему России нужен новый Уголовно-процессуальный кодекс // Уголовный процесс. — 2014. — № 9.
11. Советский следователь // Пособие для следователя. — М., 1949.
12. Цветков Ю. А. Исторические этапы развития органов предварительного следствия в России // История государства и права. — 2015. — № 3.
13. Цветков Ю. А. Процессуальная самостоятельность как проблема формирования профессионального мышления // Расследование преступлений: проблемы и пути их решения. — Вып. 4. — М., 2014.
14. Хрулев. С. Суды и судебные порядки // Юридический вестник. — 1884. — № 9.

*Материал поступил в редакцию 27 августа 2015 г.*

### PRELIMINARY INVESTIGATION IN RUSSIA: RETROSPECTIVE VIEW

**KHMELEVA Alla Vladimirovna** — PhD in Law, Head of the Department of Criminology of the Academy of the Investigative Committee of the Russian Federation, Colonel of Justice  
hmeleva.alla@mail.ru  
125080, Russia, Moscow, Vrubelya Street, 12.

**Review.** *The article deals with the formation and development in Russia of such a procedural institute as a preliminary investigation. Due to the recently proposed ideas on reformation of the investigation, retrospective view on the formation of the investigating authorities, the emergence of an institution of investigating officers, peculiarities of their procedural status, authority, organization of interaction with the prosecutors and the police have become particularly important. There is no doubt that historical research of emergence and formation of any legal institution help to better understand its purpose, its place within the legal system, and the efficiency of operation.*

A new era in the Russian criminal trial began with the reforms of 1860-1864., the main gains are reflected in the Charter of the criminal proceedings. The analysis of its provisions leads to the conclusion that Russia established a mixed type of criminal proceedings with prevalence of investigative-search features of the preliminary investigation and controversial in the trial stage. The article provides comprehensive analysis of procedural powers of the investigating judge contained in "Establishment of investigators" and "Mandate for judicial investigators" signed by Alexander II on June 8, 1864. It is emphasized that despite the fact that the investigating officer's activity was treated as accusatory, the investigator was required to impartially find out the incriminating circumstances, and the circumstances justifying the accused; the purpose of his activity determined the establishment of the material truth with respect to the offense.

In 1894, a special commission was set up to summarize the experience of the organization and the results of the preliminary investigation, to identify shortcomings and to develop proposals to improve it. It was found that the alleged procedural autonomy and independence of judicial investigators actually were not achieved, the quality of the investigation often did not meet the requirements, the period of investigation took too long, which was largely explained by a substantial burden on the investigator (he typically investigated 20-40 cases simultaneously).

As a result of attempts to conduct historical analysis on the results of the carried out reforms of the investigation activities in Russia in the middle of the XIX century and suggestions to return to the concept of investigating officers in present time, the author notes that the reform of the investigation must be based on the current financial situation in the state, staff of both investigative and judiciary bodies, national traditions, mentality, the level of legal awareness of the population and law enforcement officials. The author believes that the improvement of the organization and production of the preliminary investigation should be carried out by solving the legal problems of strengthening of material base of the investigating authorities, comprehensive work to increase the prestige and importance of the position of an investigator, the development in his sense of dignity and respect for the profession and self-respect in the profession, cultivation of interconnectedness with those who stood at the origins of the process of investigation Russia. To achieve these, it is important to strengthen in every way created in 2011 specialized investigative body - the Investigative Committee of the Russian Federation, a brand new office, which is directly subordinate to the head of state. After major's investigating offices of the 18 century, specialized independent investigative bodies are created in Russia, which, to some extent, hold the features of the national historical tradition.

**Keywords:** creation, reform of the investigating authorities, criminal procedure legislation, judicial investigator, Charter of the criminal proceedings, Establishment of forensic investigators, the powers and procedural status, the prosecutor, the police, the court, shortcomings of an investigation.

## BIBLIOGRAPHY

1. Averchenko A. K., Serov D. O. Organization of an investigative branch in Russia: past and present. //NSU Bulletin. — VOL. 2 — Issue 1, — 2006.
2. Bagmet A.M. Investigator – a judge at the pretrial stage. // Investigation of crimes: problems and ways of their solution. — Moscow, 2014. -Issue 4.
3. Borulenkov Yu.P. About some questions of reforming of organizations of criminal prosecution. // Russian Investigator — 2013. — No 10.
4. Koni A.F. The history of the development of criminal procedure legislation in Russia. // Selected works and speeches. — Moscow, 2013.
5. Koni A.F. The moral principles in criminal proceedings (common features of Judicial Ethics). // Selected works and speeches. — Moscow, 2013.
6. Koni A. F. Judicial reform and the jury.// Selected works and speeches. — Moscow, 2013.
7. Essays on the criminal procedure legislation. / Smolkova I.V. (ed.). — Moscow, 2011.
8. The explanatory note to the draft of new edition of the Charter of the criminal proceedings. — Vol. 2 Enquiry and preliminary investigation. -Saint-Petersburg. Senate typography, 1900.
9. Pashin S. A short essay on judicial reforms and revolutions in Russia. Motherland notes. — 2003. — No 2.
10. Smirnov A. V. Why does Russia need a new Criminal Procedure Code? Criminal Procedure, — 2014. — No 9.
11. Soviet Investigator. Investigating officer's handbook. -Moscow, 1949.
12. Tsvetkov Yu.A. Historical stages of development of agencies of preliminary investigation in Russia. History of State and Law. — 2015. — No 3.
13. Tsvetkov Yu. A. Procedural autonomy as a problem of formation of professional thinking. Investigation of crimes: problems and ways of their solution. — Issue 4. — Moscow, 2014.
14. Khrulev S. Courts and legal process. Law Bulletin. — 1884. — No 9.