

УДК 343.16

## **ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ ИНИЦИАТИВЫ О СОЗДАНИИ ЕДИНОГО СЛЕДСТВЕННОГО ОРГАНА РОССИИ В 1990–1993 гг.**

**В.О. Пантелеев**

Новосибирский государственный университет  
экономики и управления «НИНХ»  
E-mail: Aria.irk@mail.ru

Рассмотрен вопрос о попытках образования в России вневедомственного и единого следственного органа. На основании изучения материалов, аккумулированных в Государственном архиве Российской Федерации, проанализированы законопроекты 1991 и 1993 гг., имевшие попытку образования самостоятельного ведомства – Следственного комитета, сосредотачивающего в себе все действующие на тот момент следственные аппараты государства. Кроме того, в статье сделан краткий обзор отзывов и мнений, высказанных правоприменителями, ведущими учеными и первыми лицами государства во время обсуждения указанных законопроектов.

*Ключевые слова:* единый следственный орган, вневедомственный следственный аппарат, Следственный комитет РСФСР, Следственный комитет Российской Федерации, проект закона «О Следственном комитете РСФСР».

## **LEGISLATIVE INITIATIVES ABOUT CREATION OF UNIFORM INVESTIGATIVE DEPARTMENT OF RUSSIA IN 1990–1993**

**V.O. Panteleev**

Novosibirsk State University of Economics and Management  
E-mail: Aria.Irk@mail.ru

We considered a question of attempts to make in Russia non-departmental and uniform investigative department. On the basis of studying of the materials accumulated in the State archive of the Russian Federation we analysed draft bills 1991 and 1993 about creation of independent department – the Investigative committee which unites all investigative structure operating at that time. Besides, in article we made the short review by discussion about the draft bills.

*Keywords:* uniform investigative department, non-departmental investigative apparatus, Investigative committee of RSFSR, Investigative committee of the Russian Federation, draft bill «About Investigative Committee of RSFSR».

Вопрос о необходимости образования в России единого следственного органа является сегодня одним из самых дискуссионных и труднорешаемых при обсуждении реформирования системы правоохранительных органов. Между тем вопрос этот возник в нашей стране отнюдь не в последние годы и даже не в последние десятилетия. Впервые вопрос о необходимости образования вневедомственного и единого следственного органа оказался на повестке дня в далеком 1957 г. Возникшая тогда по этому поводу обширная дискуссия, породившая жаркие споры на несколько десятилетий, уже освещалась в юридической литературе [1, 2, 7, 13, 15]. В настоящей статье рассмотрены плоды этой дискуссии, успешно реализованные на законодательном уровне, однако же «забытые» благодаря эпохальным для России событиям начала 1990-х гг.

Озвученная выше идея о вневедомственном следственном аппарате особую актуальность приобрела после 18 апреля 1990 г., когда Постановлением Верховного Совета СССР Комитету Верховного Совета СССР по вопросам правопорядка и борьбы с преступностью, Комитету Верховного Совета СССР по законодательству, Совету Министров СССР совместно с соответствующими правоохранительными органами было поручено разработать меры по коренной перестройке всей правоохранительной системы страны и внести предложения о создании союзного Следственного комитета [8].

Учитывая, что данная инициатива реформирования правоохранительной системы не содержала конкретных указаний о форме нового следственного органа и о его месте среди других правоохранительных органов, она вызвала значительный резонанс и была встречена рядом противоречивых предложений о месте Следственного комитета в системе правоохранительных органов. В результате озвученная Верховным Советом СССР идея на союзном уровне так и не была реализована, однако же, несомненно, способствовала развитию деятельности аналогичного характера в РСФСР. При этом в РСФСР работа по разработке законопроектов, связанных с образованием независимого следственного органа, велась на порядок результативнее. Наиболее значимые результаты в этом направлении деятельности достигнуты рабочей группой под руководством заместителя начальника Главного следственного управления МВД РСФСР Е.А. Щербинского. Так, 26 сентября 1990 г. Комитетом Верховного Совета РСФСР по вопросам законности, правопорядка и борьбы с преступностью в Верховный Совет РСФСР внесен для рассмотрения целый пакет проектов законодательных и нормативных актов, связанных с образованием единого Следственного комитета РСФСР. Так, в Государственном архиве Российской Федерации были выявлены подготовленные от имени указанного Комитета проекты Законов РСФСР «О внесении изменений и дополнений в Конституцию (Основной закон) РСФСР» [4, л. 13 об.–14], «О Следственном комитете РСФСР» [4, л. 14–20], «О внесении изменений и дополнений в Уголовно-процессуальный кодекс РСФСР» [4, л. 20–23 об.], «Об ответственности за неуважение к следователю и воспрепятствование его деятельности» [4, л. 23 об.–24 об.].

Кроме того, этой же рабочей группой был разработан ряд проектов подзаконных нормативных актов: Постановления Совета Министров РСФСР «Об организационно-штатном, финансовом, материально-техническом и научном обеспечении деятельности Следственного комитета РСФСР» [4, л. 29–35 об.], Положения «Об условиях и порядке прохождения службы в органах и учреждениях Следственного комитета РСФСР» [4, л. 54–62 об.], межведомственной Инструкции «О порядке взаимодействия органов Следственного комитета РСФСР с органами дознания при предупреждении, раскрытии и расследовании преступлений» [4, л. 63–66].

Проект закона «О Следственном комитете РСФСР» наряду с проектами других законов правовой реформы: «О полиции (милиции) РСФСР», «О Прокуратуре РСФСР» и др. Постановлением Верховного Совета РСФСР от 21 января 1991 № 514-I включены в повестку дня третьей сессии Верховного Совета РСФСР [14]. Суть предлагаемых реформ следственных

органов РСФСР заключалась в образовании вневедомственного, единого и подотчетного непосредственно Верховному Совету РСФСР конституционного Следственного комитета РСФСР.

Такие изменения обуславливались тем, что функция предварительного следствия не относится к правосудию и прокурорскому надзору, не является и управленческой деятельностью, в связи с чем не может быть передана в ведение каких-либо распорядительно-исполнительных органов (Совет Министров, МВД, КГБ или Министерство юстиции). При этом, обосновывая необходимость введения в РСФСР единого и самостоятельного следственного органа, Председатель Комитета Верховного Совета РСФСР по вопросам законности, правопорядка и борьбы с преступностью А.А. Аслаханов подверг резкой критике продолжающуюся на фоне обсуждения реформирования следственных органов борьбу различных ведомств за право распоряжаться этим острейшим инструментом уголовно-правовой политики, осудив попытки удержать функцию предварительного следствия в рамках органов внутренних дел, государственной безопасности и прокуратуры.

Среди основных направлений реформы необходимо выделить:

– сосредоточение в Следственном комитете РСФСР и его органах всех действующих следственных аппаратов МВД, КГБ и прокуратуры (включая военную) для более рационального и эффективного использования возможностей следователей в разоблачении опасных преступников, борьбе с коррупцией, теневой экономикой и другими проявлениями организованной преступности;

– упразднение дознания как самостоятельной формы расследования преступлений и расширение сферы применения протокольной формы досудебной подготовки материалов для укрепления законности и активизации борьбы с преступлениями, не представляющими большой общественной опасности;

– обеспечение реальной, а не декларированной процессуальной независимости следственных работников, полное исключение возможности вмешиваться в их деятельность; достижение на этой основе объективности и законности предварительного следствия, четкого разграничения функций, прав и обязанностей следователей и органов дознания;

– проведение единой, в строгом соответствии с действующими законами, уголовно-правовой политики на территории всей Российской Федерации, независимо от каких бы то ни было местных или ведомственных влияний; обеспечение достоверной статистики о состоянии преступности и основных показателях работы органов дознания и предварительного следствия по раскрытию и расследованию совершенных преступлений;

– освобождение органов прокуратуры от расследования уголовных дел и сосредоточение их усилий на повышении эффективности прокурорского надзора;

– создание единой базы для централизованного научно-методического и материально-технического обеспечения деятельности органов Следственного комитета РСФСР, подготовки и переподготовки следственных кадров [4, л. 3–4 об.].

Действующую на тот момент Конституцию РСФСР 1978 г. предлагалось дополнить самостоятельной главой «Следственный комитет», в которую

включить шесть новых статей, основной смысл которых сводился к следующему:

- устанавливалось, что производство предварительного следствия по делам о преступлениях, совершенных на территории РСФСР, осуществляется следователями Следственного комитета РСФСР и его органов;

- закреплялась подотчетность Председателя Следственного комитета РСФСР Съезду народных депутатов РСФСР и Верховному Совету РСФСР, независимость следователей и недопустимость вмешательства в их деятельность;

- указывалось на обязанность должностных лиц всех государственных органов и общественных организаций по обеспечению надлежащих условий для эффективного выполнения задач предварительного следствия;

- надзор за исполнением законов органами Следственного комитета РСФСР возлагался на Прокурора РСФСР и подчиненных ему прокуроров.

Примечательно, что Конституционная Комиссия РСФСР полностью поддержала идею создания Следственного комитета РСФСР именно как вневедомственного единого, подотчетного непосредственно Верховному Совету РСФСР конституционного органа, в котором будут сосредоточены все действующие на тот момент следственные аппараты МВД, КГБ и прокуратуры (включая военную) [5, л. 121].

Проектом закона РСФСР «О Следственном комитете РСФСР» в свою очередь устанавливалось, что Следственный комитет РСФСР является единой системой территориально-отраслевых органов предварительного следствия во главе с Председателем и подотчетностью нижестоящих органов вышестоящим. В структуре Следственного комитета образовывались территориальные и отраслевые органы. В частности, выделялись подчиненные непосредственно Председателю Следственного комитета РСФСР органы предварительного следствия, занимающиеся расследованием воинских преступлений, и входящие в состав территориальных следственных органов отраслевые подразделения по расследованию преступлений на транспорте, объектах оборонной промышленности и государственных преступлений.

Согласно законодательному предположению, Председатель Следственного комитета должен был назначаться Верховным Советом РСФСР по представлению Председателя Верховного Совета РСФСР и утверждается в этой должности Съездом народных депутатов РСФСР, освобожден от занимаемой должности он мог быть также по решению этих органов. В целях организационного обеспечения выполнения задач предварительного следствия Председателю Следственного комитета РСФСР предоставлялся широкий круг полномочий по руководству всеми следственными органами, действующими на территории РСФСР, и устанавливалась личная ответственность за общее состояние следственной работы перед высшими органами государственной власти Российской Федерации.

Одной из важнейших составных частей проекта Закона «О Следственном комитете РСФСР» является Раздел IV, регламентирующий статус следователя. Содержащиеся в нем положения предусматривали повышение государственно-правового статуса следователя, введение юридических гарантий его неприкосновенности, процессуальной независимости и социаль-

ной защищенности, четкую регламентацию полномочий следователя и его взаимодействия с органом дознания. При этом следователю предоставлялись дополнительные рычаги воздействия на органы дознания и на должностных лиц предприятий, организаций и учреждений, не выполняющих его поручения, постановления и представления.

Что особенно примечательно, устанавливалось право следователя при производстве предварительного следствия знакомиться с оперативно-розыскными материалами органов дознания, поручать им производство процессуальных действий и проведение розыскных, в том числе оперативно-розыскных мероприятий, в целях установления обстоятельств, имеющих значение для дела, а также в письменном виде давать обязательные для исполнения поручения и указания. По требованию руководителя органа предварительного следствия орган дознания был обязан выделить сотрудников в следственно-оперативные группы.

Здесь же предусматривалось введение должности «помощник следователя», в обязанности которого входило оказание содействия следователю в проведении следственных действий и выполнение его поручений, связанных с расследованием уголовного дела. При этом помощники следователя наделялись правом производства предварительного следствия и обладали рядом прав, установленных для следователя.

Более полно основные положения Закона «О Следственном комитете РСФСР», регламентирующие полномочия следователей и руководителей органов предварительного следствия, порядок их взаимодействия с органами дознания, правовое положение нового участника уголовного судопроизводства – помощника следователя, раскрывались в проекте Закона «О внесении изменений и дополнений в Уголовно-процессуальный кодекс РСФСР».

Как следует из пояснительной записки к законопроектам, связанным с образованием Следственного комитета РСФСР [4, л. 12 об.], именно отсутствие должной регламентации деятельности органов предварительного следствия и дознания привело к существовавшему смешению их функций: «Вследствие ведомственного диктата по отношению к следователям со стороны руководителей органов дознания, следователи необоснованно привлекаются к рассмотрению заявлений и сообщений, зачастую не содержащих поводов и оснований к возбуждению уголовного дела и проведению предварительного следствия. С учетом чрезмерной загруженности следователей такое нерациональное использование возможностей органов дознания весьма негативно отражается на конечных результатах борьбы с преступностью».

Предложенный законопроект «О внесении изменений и дополнений в Уголовно-процессуальный кодекс РСФСР» полностью упразднял дознание как самостоятельную форму расследования преступлений и предусматривал активное использование органов дознания для производства неотложных следственных действий, жестко регламентируя права и обязанности органов дознания по проверке заявлений и сообщений о готовящихся или совершенных преступлениях. В этой части в Уголовно-процессуальный кодекс РСФСР вносились следующие новеллы:

– следователь полностью освобождался от общего вала доследственных проверок и наделялся обязанностью рассматривать лишь те заявления и

сообщения о преступлениях, которые имеют непосредственное отношение к материалам уголовного дела, находящегося в его производстве, тогда как орган дознания, прокурор и судья должны были принимать и рассматривать заявления и сообщения о любом совершенном или подготовляемом преступлении и принимать по ним решения;

– орган дознания мог направить полученное заявление или сообщение по подследственности лишь по согласованию с руководителем органа предварительного следствия. Если такое согласие не получено, то при наличии поводов и оснований орган дознания должен был самостоятельно возбудить уголовное дело и провести по нему неотложные следственные действия. В то же время следователь наделялся правом самостоятельно возбудить уголовное дело, либо в любой момент приступить к производству предварительного следствия по делу, возбужденному органом дознания, не дожидаясь выполнения органом дознания неотложных следственных действий;

– по делам, по которым производится предварительное следствие, дознание должно было быть закончено не позднее десяти суток со дня возбуждения дела; по окончании дознания уголовное дело по постановлению, утвержденному руководителем органа дознания, должно было направляться следователю.

Казалось бы, что при столь принципиальном подходе законодателя к построению единого следственного органа, наличии в законопроекте «О Следственном комитете РСФСР» нормы, запрещающей «введение должности следователя в каких бы то ни было ведомствах, а равно выполнение функции следователя в порядке индивидуальной трудовой деятельности», вновь созданный орган должен обладать полной монополией на осуществление предварительного следствия. В то же время рассматриваемые законопроекты устанавливали правило о том, что проверка сообщений и заявлений о преступлениях, совершенных следователями, возбуждение и расследование в отношении их уголовных дел, а также расследование преступлений, совершенных в отношении следователей, является исключительной компетенцией органов прокуратуры.

Практически организационно-штатные и финансовые вопросы деятельности предлагалось решить следующим образом. В результате предлагавшейся реорганизации общее число подразделений следственных органов РСФСР должно было сократиться почти в два раза (с 6071 до 3186), что, в первую очередь, способствовало бы значительному уменьшению управленческого аппарата и сосредоточению высвобождающихся сотрудников на непосредственном участии в расследовании преступлений. На 1990 г. общая штатная численность следственных подразделений органов внутренних дел, государственной безопасности и прокуратуры (включая военную) составляла 33 450 единиц [5, л. 14].

При имевшихся тогда штатах и объеме следственной работы (свыше 1,9 млн уголовных дел в год) нормализация нагрузки следователей представлялась невозможной. Для ее снижения до научно обоснованных нормативов (37,5 дела в год на одну штатную единицу) численность следственных работников предлагалось увеличить как минимум до 50 тыс. единиц, а кроме того ввести 12,5 тыс. помощников следователей [5, л. 14–15]. В целом

численность работников органов Следственного комитета РСФСР определялась в 74,6 тыс. штатных единиц, в том числе до 700 единиц по центральному аппарату Следственного комитета РСФСР.

Кроме того, проектом постановления Совета Министров РСФСР «Об организационно-штатном, финансовом, материально-техническом и научном обеспечении деятельности Следственного комитета РСФСР» предусматривалось повысить среднемесячную заработную плату следственных работников всех уровней примерно на 50–60 %, а также освободить работников органов Следственного комитета РСФСР от уплаты подоходного налога. В случае положительного решения перечисленных финансовых вопросов годовое содержание органов Следственного комитета РСФСР должно было составить порядка 700 млн руб., в том числе около 520 млн руб. в рамках фонда заработной платы (при том, что на момент разработки проектов законов, связанных с образованием Следственного комитета РСФСР, расходы на содержание следственных аппаратов МВД, КГБ и Прокуратуры, включая военную, составляли примерно 302,3 млн руб., в том числе около 200 млн руб. за счет фонда заработной платы).

Столь существенное увеличение бюджетных расходов на следственный аппарат предлагалось частично компенсировать за счет вклада следственных подразделений в обеспечение возмещения ущерба, причиненного в результате совершенных преступлений. В этих целях Министерству финансов РСФСР предлагалось разработать правила и нормативы перечисления части возмещенных государству средств органам Следственного комитета РСФСР в качестве одного из источников финансирования их деятельности<sup>1</sup>.

Планировалось также кардинально изменить и неудовлетворительную техническую оснащенность следственных органов, которая в ряде мест на 1991 г. не превышала 60 % табельной положенности. Проектом постановления «Об организационно-штатном, финансовом, материально-техническом и научном обеспечении деятельности Следственного комитета РСФСР» предлагалось восполнить недостающие технические средства и осуществить в этих целях централизованную поставку органам Следственного комитета РСФСР из внебюджетного фонда, а также путем закупок за рубежом не менее 1760 легковых автомобилей, 840 мотоциклов, 3,5 тыс. следственных чемоданов, 1,5 тыс. фотоаппаратов, 110 комплектов фотолaborаторий, 4,2 тыс. единиц звуковидеозаписывающей аппаратуры, 33,5 тыс. пишущих машинок (в том числе 30 тыс. портативных), 150 множительных аппаратов, 360 единиц компьютерной техники, 10 тыс. микрокалькуляторов, 40 тыс. телефонных аппаратов и 2,4 тыс. комплектов селекторной связи на общую сумму около 35,5 млн руб.

При этом внимание законодателя специально акцентировалось на том, что приведенные расходы связаны не с образованием Следственного комитета РСФСР, а с многолетней нерешенностью вопросов надлежащего материально-технического оснащения органов предварительного след-

---

<sup>1</sup> Согласно информации, приведенной в пояснительной записке к проекту постановления Совета Министров РСФСР «Об организационно-штатном, финансовом, материально-техническом и научном обеспечении деятельности Следственного комитета РСФСР», за 1985–1989 гг. по расследованным уголовным делам государству возмещен ущерб на сумму 289 млн руб.

ствия: «единовременное выделение указанных средств вполне оправданно, так как нынешняя техническая вооруженность следственных работников (в некоторых подразделениях она попросту архаична) уже давно уступает «научно-технической обеспеченности» современного преступного мира» [5, л. 17].

Кроме того, в целях обеспечения регулярной подготовки и переподготовки следственных кадров предлагалось передать в ведение Следственного комитета РСФСР ряд высших школ милиции, преобразовав их в высшие следственные школы с самостоятельными факультетами повышения квалификации следователей и институты повышения квалификации следственных работников, а также открыть специальные факультеты для подготовки следователей на базе Московского, Ленинградского, Иркутского и Томского университетов, а также в Саратовском юридическом институте, образовать в г. Москве при Следственном комитете РСФСР Научно-исследовательский институт проблем предварительного следствия.

Для обеспечения сбора и автоматизированной обработки статистических данных о состоянии преступности и основных показателях связанной с ней следственной работы в Следственном комитете РСФСР планировалось образовать Информационно-вычислительный центр, который бы обслуживал не только Следственный комитет РСФСР, но и все республиканские органы МВД, общественной безопасности, прокуратуры и правосудия.

Вышеуказанные законопроекты достаточно широко обсуждались, в том числе были направлены в 15 наиболее авторитетных юридических научно-исследовательских учреждений и высших учебных заведений РСФСР, где почти повсеместно были одобрены [5, л. 121–128]. В том числе неожиданно единогласно и без существенных замечаний поддержали идею образования Следственного комитета РСФСР ведомственные институты всех реорганизуемых органов – прокуратуры, Министерства внутренних дел и КГБ.

Из числа полученных отзывов категорически против реформ высказался только Московский государственный университет им. М.В. Ломоносова: по мнению Университета, для реформы следствия было выбрано весьма неудачное время и решение о создании Следственного комитета нельзя было принимать до предстоящей конституционной реформы и реформы уголовного и уголовно-процессуального законодательства. Кроме того МГУ с сомнением высказался и о самой концепции избранного пути совершенствования следствия [5, л. 125–126].

Интересно, что параллельно вышеуказанному проекту Закона «О Следственном комитете РСФСР» в Верховном Совете РСФСР на рассмотрении находилось одновременно два законопроекта «О прокуратуре РСФСР», причем первый из них [3, л. 170–195] исходил из факта создания в России Следственного комитета и надзор за законностью следствия и дознания ограничивал рамками соблюдения законов при осуществлении мер по борьбе с преступностью, расследовании преступлений, проведении оперативно-розыскных мероприятий, а второй [3, л. 199 об.–207 об.] сохранял за прокуратурой функцию расследования преступлений.

Однако рассмотренные законопроекты, несущие такие глобальные изменения в системе правоохранительных органов страны и требующие гро-

мадных финансовых затрат, с первой попытки принять не удалось – 27 мая 1991 г. Постановлением Президиума Верховного Совета РСФСР № 1345-I Комитетам Верховного Совета РСФСР по вопросам законности, правопорядка и борьбы с преступностью, по законодательству и Совету Министров РСФСР было поручено доработать проект Закона «О Следственном комитете РСФСР» с учетом замечаний комиссий палат и комитетов Верховного Совета РСФСР и представить его Верховному Совету РСФСР [6, л. 42–43].

24 октября 1991 г. постановлением Верховного Совета РСФСР была одобрена концепция судебной реформы в РСФСР [9]. В указанном документе законодатель вновь обосновывал необходимость создания единого следственного аппарата и невозможность применения «ведомственной модели следствия» – концентрации следствия в руках Министерства внутренних дел РСФСР, Министерства юстиции, либо подчинение следственного комитета Правительству или структурам президентской власти РСФСР. Выход виделся в создании единого следственного аппарата, организационно отделенного как от прокуратуры, так и от МВД и КГБ.

Оперативно-розыскная деятельность как административная по своему характеру сохранялась бы за органами внутренних дел, в частности и по делам о государственных преступлениях. При этом у прокуратуры должны были остаться полномочия по ведению, но в ограниченных и строго определенных случаях (дела против сотрудников правоохранительных органов), предварительного расследования, что позволило бы обвинительной власти выступать в качестве резервной (дублирующей) системы, когда объективность прочих структур вызывает обоснованные сомнения. Как альтернативный вариант созданию Следственного комитета как службы обвинительной власти авторы концепции видели в учреждении института следственных судей в судебном ведомстве при признании за уже сложившимся следственным аппаратом функций вспомогательной службы прокуратуры.

Проблема реформирования системы правоохранительных и судебных органов, а также органов предварительного следствия (и в том числе идея создания единого следственного органа) отнюдь не утратила актуальности и после распада СССР. Так, 14 декабря 1992 г. на VII Съезде народных депутатов Российской Федерации под председательством Р.И. Хасбулатова было принято Постановление № 4081–1 [12], которым в качестве приоритетной общегосударственной задачи названо обеспечение законности, укрепление правопорядка, общественной безопасности и усиление борьбы с преступностью. В связи с этим Верховному Совету Российской Федерации поручалось в первом полугодии 1993 г. завершить разработку и принять законодательный акт «О Следственном комитете Российской Федерации», а также внести необходимые изменения и дополнения в действующее уголовное, уголовно-процессуальное и административное законодательство.

В соответствии с данным Постановлением Съезда народных депутатов, рабочей группой под руководством заместителя Председателя Комитета Верховного Совета Российской Федерации по вопросам законности, правопорядка и борьбы с преступностью Б.П. Кондрашова был разработан новый проект Закона «О Следственном комитете Российской Федерации». При этом за основу взят и доработан проект, подготовленный в 1990 г.

рабочей группой под руководством Е.А. Щербинского (последний также входил в состав новой рабочей группы и занимал на этот момент должность заместителя начальника Следственного комитета МВД Российской Федерации).

1 марта 1993 г. была утверждена повестка дня VI сессии Верховного Совета Российской Федерации [10], а уже 31 марта 1993 г. Верховным Советом России в первом чтении принят проект Закона «О Следственном комитете Российской Федерации» [11]. Одновременно Комитету Верховного Совета РФ по вопросам законности, правопорядка и борьбы с преступностью с привлечением юридической и редакционно-издательской служб Верховного Совета Российской Федерации поручалось доработать законопроект с учетом поступивших поправок и внести его на рассмотрение Верховного Совета Российской Федерации во втором чтении.

Необходимо отметить, что принятый в первом чтении законопроект в самом деле имел существенные недостатки и требовал определенной доработки. При этом, как явствует из архивных материалов, помимо недостатков и противоречий сугубо правового характера, в законопроекте имелось множество логических и технических ошибок. Так, в ряде случаев была не соблюдена нумерация статей, сделаны отсылки не к тем статьям, в некоторых статьях «забыто» о существовании автономных округов и автономной области и т.д.

По всей видимости, эти недостатки объяснялись тем, что предыдущий проект закона «О Следственном комитете РСФСР», разработанный рабочей группой под руководством Е.А. Щербинского, для вынесения на рассмотрение в 1993 г. дорабатывался в спешке и неразберихе, вызванной напряженной внутриполитической обстановкой того времени. Этим же, по-видимому, нужно объяснить и то, что к законопроекту были приложены лишь ранее подготовленные статистические и исторические материалы, однако не была составлена пояснительная записка по финансовому и организационно-техническому обоснованию законопроекта, что заставило многих усомниться в своевременности и практической реализуемости идеи единого Следственного комитета (разработанные в 1991 г. материалы в этой части использовать было уже невозможно в связи с тогдашней гиперинфляцией).

После принятия в первом чтении, в самом оперативном порядке Комитету Верховного Совета по вопросам законности, правопорядка и борьбы с преступностью были представлены отзывы предложения по доработке проекта Закона «О Следственном комитете Российской Федерации». При этом дискуссия о правовом положении вновь образуемого органа и о его месте среди системы органов власти разгорелась с новой силой. Отзывы на проект Закона «О Следственном комитете Российской Федерации» и соответствующие обращения в Верховный Совет Российской Федерации поступали из высших учебных заведений [6, л. 87–95], от глав администраций и Советов народных депутатов субъектов Федерации [6, л. 96, 103, 105–106], иных государственных органов и общественных организаций [6, л. 76–78].

Многие отзывы, не оспаривая саму идею создания единого Следственного комитета, содержали доводы о несвоевременности принятия Закона в условиях экономической и социальной нестабильности, в которых оказа-

лась Россия в начале 1990-х гг. Так, например, Амурский областной совет народных депутатов обратился в Верховный Совет Российской Федерации с предложением внести в проект Закона «О Следственном комитете Российской Федерации» специальный раздел «Порядок введения в действие Закона», предусматривающий с учетом обстановки и возможностей поэтапное – в течение пяти лет – введение в действие норм Закона [6, л. 96]. А вот Ульяновский областной совет народных депутатов в аналогичном обращении высказался за нецелесообразность создания Следственного комитета Российской Федерации «по крайней мере, в ближайшие 3–5 лет» [6, л. 105].

Имелись и достаточно критические замечания. Так, например, глава администрации Краснодарского края и председатель краевого Совета народных депутатов в своем совместном письме на имя Председателя Верховного Совета Российской Федерации Р.И. Хасбулатова взывали «не проявлять поспешности, наносящей серьезный урон судебной реформе, делу борьбы с преступностью». При этом указанные лица указывали на невозможность реорганизации следственного аппарата в условиях жесточайшего экономического и политического кризиса в стране, безудержного роста преступности, поскольку это в итоге может привести к разрушению «наиболее важной составной части всей правоохранительной системы государства». В сложившихся условиях авторы письма считали невозможным осуществить «отрыв» новой структуры – следственного комитета от оперативно-розыскных служб. Кроме того, в письме к Р.И. Хасбулатову во многом справедливо обращалось внимание на то, что принятый в первом чтении законопроект не был официально разослан в МВД, Министерство безопасности и Генеральную прокуратуру Российской Федерации, не направлялся на обсуждение субъектам Федерации [6, л. 103]. Действительно, в фонде Государственного архива Российской Федерации, где аккумулированы материалы деятельности Верховного Совета Российской Федерации, сведений о широком обсуждении доработанного законопроекта «О Следственном комитете РФ» не выявлено.

Председатель Российского совета ветеранов органов внутренних дел и внутренних войск Б.Т. Шумилин в своем обращении к Председателю Верховного Совета Российской Федерации также выразил мнение, что в современных условиях решение о создании Следственного комитета, организационно оторванного от оперативно-розыскных и экспертно-криминалистических служб нанесет большой вред делу раскрытия и расследования преступлений. При этом Б.Т. Шумилин настойчиво просил Председателя Верховного Совета допустить представителей организации ветеранов органов внутренних дел к участию в дальнейшей подготовке законопроекта [6, л. 76–78].

Эту же точку зрения отстаивали и сами реорганизуемые правоохранительные органы, а также Совет Министров Российской Федерации. В своем письме в Верховный Совет Председатель Совета Министров В.С. Черномырдин указал следующее: «Правительство Российской Федерации разделяет мнение Генеральной прокуратуры, Министерства внутренних дел и Министерства безопасности Российской Федерации о том, что в настоящее время введение этого закона, учитывая крайне сложную социально-экономическую обстановку в стране, было бы преждевременным. Практическую

реализацию данного закона можно осуществлять только после решения всех законодательных, организационных, кадровых и других вопросов, без которых невозможно нормальное функционирование вневедомственного следственного аппарата».

Кроме того, глава Правительства занял принципиальную позицию о необходимости пересмотреть положения проекта Закона о порядке назначения и подотчетности Председателя Следственного комитета (в законопроекте Председатель назначался парламентом и, соответственно, был ему подотчетен). В.С. Черномырдин предлагал предусмотреть в Законе такой порядок, при котором «Председатель Следственного комитета назначается Президентом Российской Федерации и ему подотчетен (за исключением вопросов процессуального характера)». Обосновывался последний довод тем, что статьей 121–1 Конституции Российской Федерации обязанность по обеспечению законности и правопорядка в Российской Федерации возложена именно на Президента России как на высшее должностное лицо Российской Федерации [6, л. 99–100].

Против установления парламентского контроля за вновь образуемым Следственным комитетом и против права Верховного Совета назначать и освобождать от должности Председателя Следственного комитета выступил и Президент Российской Федерации Б.Н. Ельцин. Как следует из представленного им в Верховный Совет Российской Федерации заключения на проект Закона, предлагавшийся в законопроекте порядок назначения руководителя Комитета, наряду с отсутствием запрета руководящим должностным лицам Комитета и другим следователям быть народными депутатами приводят к тому, что «de facto должности высших следователей становятся политическими... а сам Следственный комитет начинает походить на исполнительное подразделение Верховного Совета Российской Федерации» [6, л. 81–84].

Кроме того, Президент высказался о нарушении принципа одобренной парламентом 24 октября 1991 г. Концепции судебной реформы, в соответствии с которым недопустимо «процессуальное подчинение следователя административным начальникам (начальники следственных отделов, комитетов и других подразделений), наделение последних процессуальными полномочиями, правом контролировать ход и результаты расследования, пересматривать постановления следователя». Также в президентском заключении обращалось внимание на недостаточное обоснование финансовой составляющей законопроекта. На основании изложенного в заключении Президента был сделан вывод о том, что проект Закона Российской Федерации «О Следственном комитете Российской Федерации» может быть принят только после серьезной доработки и лишь при внесении ясности в экономическую сторону идеи.

Как было установлено при исследовании архивных фондов Верховного Совета Российской Федерации, на сопроводительном письме Президента к вышеописанному заключению по проекту Закона «О Следственном комитете Российской Федерации» Председателем Верховного Совета Российской Федерации Р. И. Хасбулатовым наложена следующая резолюция: «Во-первых, надо учесть замечания Президента; во-вторых, надо отложить на неопределенное время в целом законопроект – его принятие приведет в

современных условиях практически к полной дезорганизации правоохранительной системы. Это говорят руководители ведомств и специалисты – с ними трудно не согласиться» [6, л. 81].

Сейчас можно только догадываться, какая судьба ждала бы проект Закона «О Следственном комитете Российской Федерации» после прохождения второго чтения. Несмотря на все недостатки законопроекта и не разрешенный до конца вопрос о его месте в системе органов государственной власти, объективная необходимость реформирования следственных органов, безусловно, тогда уже назрела. Да и законопроект в конечном счете находился в достаточно высокой степени готовности и вполне мог быть доработан в относительно сжатые сроки.

Однако судьбоносные события октября 1993 г., роспуск Верховного Совета России поставили крест на доработке столь важного законопроекта. Таким образом, возможно лишь сожалеть о том, что попытка реализации концепции о создании мощного, самостоятельного, выведенного из-под прямого влияния оперативных и прокурорских органов следственного ведомства пришлось на столь сложный период в истории отечественной государственности.

### Литература

1. *Аверченко А.К., Серов Д.О.* Вневедомственный следственный аппарат России: замыслы и реальность // Журнал российского права. 2005. № 10. С. 122–127.
2. *Воронин С.Э., Воронин Э.И.* Процессуальное положение органов предварительного расследования России: монография. Барнаул: БЮИ, 2001. 119 с.
3. Государственный архив Российской Федерации, ф. 10026, оп. 1, № 563.
4. Государственный архив Российской Федерации, ф. 10026, оп. 4, № 2973.
5. Государственный архив Российской Федерации, ф. 10026, оп. 4, № 2974.
6. Государственный архив Российской Федерации, ф. 10026, оп. 4, № 2984.
7. *Крылов И.Ф., Бастрыкин А.И.* Розыск, дознание, следствие: учеб. пособие. Л.: Изд. ЛГУ, 1984. 216 с.
8. О выводах Комиссии для проверки материалов, связанных с деятельностью следственной группы прокуратуры Союза ССР, возглавляемой Т.Х. Гдлянном: Постановление Верховного Совета СССР от 18 апреля 1990 г. № 1438-1 // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1990. № 17. Ст. 278.
9. О концепции судебной реформы в РСФСР: Постановление Верховного Совета РСФСР от 24 октября 1991 г. № 1801-1 // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 44. Ст. 1435.
10. О повестке дня шестой сессии Верховного Совета Российской Федерации и предложениях по законопроектной деятельности Верховного Совета на 1993–1994 годы: Постановление Президиума Верховного Совета Российской Федерации от 1 марта 1993 г. № 4574-1 // Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. № 10. Ст. 383.
11. О проекте Закона Российской Федерации «О Следственном комитете Российской Федерации»: Постановление Верховного Совета Российской Федерации от 31 марта 1993 г. № 4715-1 // Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. № 15. Ст. 527.
12. О состоянии законности, борьбы с преступностью и коррупцией: Постановление съезда народных депутатов Российской Федерации от 14 декабря 1992 г. № 4081-1 // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1992. № 51. Ст. 3018.
13. *Дьяконова О.Г.* О создании единого органа по расследованию преступлений. [Электронный ресурс] URL: [http://www.juristlib.ru/book\\_10407.html](http://www.juristlib.ru/book_10407.html) (дата обращения: 13.12.2015 г.).

14. О повестке дня третьей сессии Верховного Совета РСФСР: Постановление Верховного Совета РСФСР от 21 января 1991 г. № 514-I. [Электронный ресурс] URL: <http://poisk-zakona.ru/272899.html> (дата обращения: 13.12.2015 г.).
15. *Пантелеев В.О.* Единый следственный орган Российской Федерации: исторический обзор попыток образования и перспективы // Историко-правовые проблемы: новый ракурс. 2014. № 7. [Электронный ресурс] URL: <http://ipp.kursksu.ru/pdf/005-005.pdf> (дата обращения: 13.12.2015 г.).

### Bibliography

1. *Averchenko A.K., Serov D.O.* Vnevedomstvennyj sledstvennyj apparat Rossii: zamysly i real'nost' // Zhurnal rossijskogo prava. 2005. № 10. P. 122–127.
2. *Voronin S.Je., Voronin Je.I.* Processual'noe polozhenie organov predvaritel'nogo rassledovanija Rossii: monografija. Barnaul: BJuI, 2001. 119 p.
3. Gosudarstvennyj arhiv Rossijskoj Federacii, f. 10026, op. 1, № 563.
4. Gosudarstvennyj arhiv Rossijskoj Federacii, f. 10026, op. 4, № 2973.
5. Gosudarstvennyj arhiv Rossijskoj Federacii, f. 10026, op. 4, № 2974.
6. Gosudarstvennyj arhiv Rossijskoj Federacii, f. 10026, op. 4, № 2984.
7. *Krylov I.F., Bastrykin A.I.* Rozysk, doznanie, sledstvie: uceb. posobie. L.: Izd. LGU, 1984. 216 p.
8. О выводах Комиссии для проверки материалов, связанных с деятельностью следственной группы прокуратуры Союза ССР, возглавляемой Т.Н. Гдлjanом: Postanovlenie Verhovnogo Soveta SSSR ot 18 aprelja 1990 g. № 1438-1 // Vedomosti SND i VS RSFSR. 1990. № 17. St. 278.
9. О концепции судебной реформы в RSFSR: Postanovlenie Verhovnogo Soveta RSFSR ot 24 oktjabrja 1991 g. № 1801-1 // Vedomosti SND i VS RSFSR. 1991. № 44. St. 1435.
10. О повестке дня шестой сессии Верховного Совета Российской Федерации и предложениях по законопроектной деятельности Верховного Совета на 1993–1994 годы: Postanovlenie Prezidiuma Verhovnogo Soveta Rossijskoj Federacii ot 1 marta 1993 g. № 4574-1 // Vedomosti SND i VS RF 1993. № 10. St. 383.
11. О проекте Закона Российской Федерации «О Следственном комитете Российской Федерации»: Postanovlenie Verhovnogo Soveta Rossijskoj Federacii ot 31 marta 1993 g. № 4715-1 // Vedomosti SND i VS RF 1993. № 15. St. 527.
12. О состоянии законности, борьбы с преступностью и коррупции: Postanovlenie #ezda narodnyh deputatov Rossijskoj Federacii ot 14 dekabrja 1992 g. № 4081-1 // Vedomosti SND i VS RSFSR. 1992. № 51. St. 3018.
13. *D'jakonova O.G.* О создании единого органа по расследованию преступлений. [Электронный ресурс] URL: [http://www.juristlib.ru/book\\_10407.html](http://www.juristlib.ru/book_10407.html) (дата обращения: 13.12.2015 г.).
14. О повестке дня третьей сессии Верховного Совета RSFSR: Postanovlenie Verhovnogo Soveta RSFSR ot 21 janvarja 1991 g. № 514-I. [Электронный ресурс] URL: <http://poisk-zakona.ru/272899.html> (дата обращения: 13.12.2015 г.).
15. *Panteleev V.O.* Edinyj sledstvennyj organ Rossijskoj Federacii: istoricheskij obzor popytok obrazovanija i perspektivy // Istoriko-pravovye problemy: novyj rakurs. 2014. № 7. [Электронный ресурс] URL: <http://ipp.kursksu.ru/pdf/005-005.pdf> (дата обращения: 13.12.2015 г.).