



УДК 343.16

ФОРМИРОВАНИЕ КАДРОВОГО СОСТАВА ОРГАНОВ ПРЕДВАРИТЕЛЬНОГО СЛЕДСТВИЯ В РОССИИ ВО ВТОРОЙ ПОЛОВИНЕ XIX – НАЧАЛЕ XX ВЕКА

Т.Н. ИЛЬИНА¹
И.Н. КУКСИН²

*¹ Курский государственный
университет*

e-mail: profkuk1944@mail.ru

*² Московский городской
педагогический университет*

e-mail: profkuk1944@mail.ru

В статье рассматривается опыт формирования корпуса судебных следователей в России во второй половине XIX – начале XX века. Авторы с позиции современных требований оценивают порядок комплектования кадрового состава судебных следователей. Также в статье рассмотрены способы преодоления кадрового дефицита судебных следователей в России во второй половине XIX – начале XX века.

Ключевые слова: кадровый состав, органы предварительного следствия, судебный следователь, кандидаты на судебные должности.

Расследование преступлений выступает одной из важнейших функций органов внутренних дел. Реформа всей правоохранительной системы, проходящая в нашей стране очередной этап, тесно связана с модернизацией кадрового обеспечения следственных органов. Реализация так называемой «Дорожной карты» (road map)¹ в правоохранительной сфере ставит перед Российской Федерацией задачу не только преобразования органов предварительного следствия, но и интеграции с правоохранительными органами зарубежных государств, в том числе стран-СНГ. В этом отношении политика, осуществляемая государствами СНГ, существует и в основном апробируется в направлениях, с использованием принципов и форм, в целом аналогичных применяемым в Российской Федерации. При этом нельзя отрицать, что содержание такой политики может иметь свою национальную специфику. Так, Украина и Казахстан заявили о поэтапном преобразовании органов внутренних дел, а Украина о готовности реорганизовать милицию в полицию².

В 2007 г. между отдельными государствами-участниками СНГ было подписано Соглашение о сотрудничестве в сфере подготовки кадров для органов внутренних дел³, согласно которому государства обязуются взаимодействовать при осуществлении подготовки кадров для органов внутренних дел в учебных заведениях высшего и среднего профессионального образования. Однако таких шагов явно недостаточно.

Двадцатилетняя практика существования органов следствия Российской Федерации показала, что сложившийся механизм отбора кадров не является достаточно эффективным, а соответственно не в полной мере обеспечивается выполнение поставленных перед правоохранительными органами задач. Политика экстенсивного формирования следственных органов, связанная с количественными показателями в ущерб качественным, на сегодняшний день себя полностью исчерпала. Проведенная переаттестация, в ходе реализации закона о полиции, предусматривающая увольнение не соответствующих определенным требованиям сотрудников, не смогла решить проблему принципиального обновления и повышения профессионализма кадрового состава органов внутренних дел. В большинстве случаев на службу в полицию были переведены те же сотрудники милиции, с их положительными и отрицательными качествами.

¹ В мае 2003 года на саммите ЕС и России в С.-Петербурге, согласно договоренности о расширении дальнейшего сотрудничества в целях создания четырех общих пространств между ЕС и Россией – «Дорожная карта». В качестве одной из сфер интеграции было провозглашено создание общего пространства свободы, безопасности и правосудия.

² Министерство внутренних дел Украины – http://www.rbc.ua/rus/tag/ministerstvo_vnutrennih_del (дата обращения – 4 апреля 2013 г.)

³ Соглашение о подготовке кадров для органов внутренних дел (полиции) и внутренних войск государств-участников Содружества Независимых Государств от 25 мая 2007 г. // сайт Исполнительного комитета СНГ – <http://www.cis.minsk.by/> (дата обращения – 4 апреля 2013 г.)



Надо полагать, что дестабилизирующим фактором кадровой ситуации является ослабление внимания к процессам отбора, расстановки, обучения и воспитания следователей. А ведь именно квалифицированный следователь – это залог успешного разрешения уголовного дела и в итоге – справедливого правосудия. В условиях реформ всегда происходит определенный подъем исторического аспекта проблемы. На наш взгляд, является интересным обратиться к истории комплектования следственных органов в России во второй половине XIX – начале XX в. с тем, чтобы иметь возможность использовать накопленный поколениями опыт.

Судебные следователи как институт предварительного следствия был учрежден реформой 8 июня 1860 г.⁴ Важным нововведением реформы стало отделение следствия от полиции: судебные следователи становились чиновниками Министерства юстиции. Кроме гарантии независимости судебные следователи наделялись гарантией несменяемости. Также за ними закреплялся статус государственных служащих.

Современники и потомки неоднозначно оценивали проведенную реформу. По общему мнению, следствие являлось самым проблемным элементом дореформенной системы правосудия. Однако на перспективы дальнейших преобразований точки зрения разделились. Одни считали, что реформировав следствие, можно избавиться от основных пороков отечественного правосудия и тем самым улучшить состояние всей судебной системы без дальнейших преобразований. Другие полагали, что введение института судебных следователей было целесообразно только в рамках грядущей судебной реформы и являлось ее первоначальным этапом⁵. Современные исследователи отмечают, что до введения в действие судебных уставов 1864 года результаты деятельности нового следственно-следственного аппарата были плачевными⁶. Представляется, что причин такого положения несколько. Во-первых, прогрессивные начала института судебных следователей (независимость, несменяемость) не могли ужиться с архаическими принципами построения всей системы правосудия. Во-вторых, сформировать кадровый состав следственных органов, согласно новым требованиям, к тому же в краткие сроки, оказалось невозможным и должности судебных следователей часто замещали бывшие полицейские работники.

Дело в том, что закон предусматривал довольно жесткие условия для получения должности судебного следователя. Одни из них носили общий характер, т.е. были одинаковы для всех должностей в органах правосудия, другие являлись особыми, которые были необходимы для судебных следователей.

Среди общих оснований можно выделить те, которые нашли свое отражение в нормативных актах, и те, для которых не требовалось законодательного закрепления. К последним относились – дееспособность, а также отсутствие заболеваний, препятствующих исполнению возложенных на них обязанностей. Общими требованиями, зафиксированными в законе, являлись русское подданство и достижение 25-летнего возраста⁷. К общим основаниям также можно отнести нравственный ценз. Закон не допускал в систему правосудия лиц, которые были обвинены по суду, общественному приговору или постановлению духовных властей. Согласно Учреждению судебных установлений, эти должности не могли занимать: лица, находящиеся под следствием, исключенные из судебного ведомства, объявленные несостоятельными должниками, состоящие под опекой за расточительностью. Неспособными к занятию должности судебного следователя, считались исключенные из корпорации присяжных поверенных (адвокатов). Также, несмотря на то, что законом было определено, что никто не может быть наказан за преступление и проступки иначе как по приговору суда, вступившего в силу, указом Сената⁸ было запрещено допускать до следствия лиц, оставленных в подозрении⁹.

⁴ Высочайше утвержденное Учреждение судебных следователей от 8 июня 1860 г. // Полное собрание законов Российской империи. Собр. II. № 35890.

⁵ Головачев А.А. Десять лет реформ. СПб, 1872. – С. 177-180

⁶ Мамонтов А.Г. Следственная реформа 1860 года в России: опыт системного исследования // Российский следователь. 2007. № 8. – С. 34.

⁷ Судебные уставы Александра II. Ч. III. СПб, 1867.

⁸ Сборник узаконений и распоряжений, изданных с 20 ноября 1864 г. по 1 января 1868 г. в дополнение и разъяснение Судебных Уставов. СПб: Тип. Прав. Сената, 1868. – С. 279.

⁹ Оставление в подозрении – особая форма разрешения уголовного дела, действовавшая в России до судебной реформы 1864 года, при которой подсудимый не признавался виновным и не приговаривался к наказанию, но при этом он не признавался невиновным.



Нравственный ценз, имевший место в Российской империи, имеет определенные сходства с современными ограничениями для работников правоохранительной системы. Но при этом понимание сути морально-нравственных качеств кандидата различаются. Сейчас речь идет в первую очередь о достойной модели служебного поведения, не превышении служебных полномочий и проч. В XIX в. под благонадежностью понимали, прежде всего, неучастие соискателя должности в антиправительственных организациях, нелегальной печати. Сведения о будущих следователях сообщались с предыдущего места службы или учебы. Так, небольшое замечание университетского суда или негативный отзыв прокурора могли послужить основанием недопущения к должности. Например, известный адвокат П.Н. Карабчевский не смог начать свою карьеру в судебном ведомстве, так как участвовал в студенческих беспорядках и университет отказался выдать ему «свидетельство о благонадежности»¹⁰.

Кроме этого от претендента требовалось наличие юридического образования и стаж работы в суде не менее трех лет¹¹. Как было замечено выше, судебный следователь пользовался правом несменяемости, поэтому подбор кадров на эту должность должен был быть более тщательным. Решалась проблема кадрового дефицита двумя способами. Во-первых, это постоянная корректировка заявленных в законе требований к следователям. Уже в 1865 г. циркуляром Министерства юстиции № 8535 было разрешено принимать в судебные следователи лиц с высшим образованием (не обязательно юридическим)¹². В 1866 г. министр юстиции в очередном циркуляре позволил в случае нехватки лиц, удовлетворяющих всем условиям «к временному исполнению обязанностей судебного следователя допускать ... других лиц»¹³. Таким образом, в число судебных следователей мог попасть почти каждый. При этом был преодолен критерий несменяемости, так как «других лиц» назначали временно. Однако проблема недостатка специалистов не могла быть решена только снижением требований к судебным следователям. Необходимы были квалифицированные юристы, способные грамотно осуществлять предварительное следствие. Поэтому другим способом восполнения недостаток кадров решалась путем назначения судебными следователями кандидатов на судебные должности.

Кандидаты на судебные должности – это особый институт, созданный в ходе судебной реформы 1864 г. Его первоначальной целью была практическая стажировка лиц, начинающих работу в судебном ведомстве, имевших при этом юридическое образование¹⁴. Основными занятиями кандидатов являлось исполнение обязанностей низших канцелярских должностей, а при успешности и усердии их выполнения, стажеры могли быть командированы к исполнению обязанностей судебных следователей, присяжных поверенных, иногда товарищей прокуроров¹⁵. Получалось, что за время стажировки кандидат познакомится с большинством обязанностей чиновника судебного ведомства, и в дальнейшем сможет грамотно и четко действовать в качестве конкретного должностного лица. Однако жизнь внесла определенные коррективы в представленный порядок. Например, исполнение должности судебного следователя становилось обязательным условием кандидатской стажировки.

Закон указывал обращаться к стажерам в тех случаях, когда сил и времени штатных следователей не хватало, чтобы справиться с производством следствий. Практика выработала целую систему применения следственной деятельности кандидатов.

В провинциальных судах существовал хронический недостаток следователей, что определяло высокий процент кандидатов, постоянно командированных к исправлению следственных функций. Вспомогательная сторона следственной кандидатской деятельности по этой причине перевешивала сторону подготовительную, обучающую. Практика приглашала кандидатов, прежде всего, помочь следователям, а приобретение следственного опыта и обучение следственным действиям оставляла на самих кандидатов.

¹⁰ Карабчевский П.Н. Около правосудия. – СПб: Тип. С.-Пб. Т-ва Печат. и Изд. дела «Труд», 1902. – С. V-VI.

¹¹ Судебные уставы Александра II. Ч. III. СПб, 1867. – Ст. 202-203.

¹² Циркуляр Министерства юстиции № 8535 от 15 октября 1865 г. «О порядке замещения вакантных должностей участковых судебных следователей» // Сборник циркуляров и инструкций Министерства юстиции с 1 января 1865 г. по 1 мая 1870 г. СПб, 1870.

¹³ Циркулярные предписания Министра юстиции // Журнал министерства юстиции. 1866. Кн. 9. – С. 31.

¹⁴ Судебные уставы Александра II. Ч. III. СПб, 1867. – Ст. 407.

¹⁵ Судебные уставы Александра II. Ч. III. СПб, 1867. – Ст. 409-417.



Конкретные поводы, определяющие занятия должностей кандидатов на судебные должности могли быть следующими: открытие вакансии в следственном участке, болезнь или отпуск следователя, переизбыток дел в следственном участке, обязательные для каждого кандидата занятия по следственной части¹⁶.

Анализ функций при выполнении кандидатами обязанностей судебных следователей, а также объема прав, предоставленных стажерам, дает основание говорить о функционировании трех форм следственной деятельности кандидатов:

- командировка в помощь следователю без права производства следствий;
- командировка с правом производства следствий;
- исправление должности судебного следователя, т.е. самостоятельное заведывание следственным участком.

При первой форме следственной деятельности кандидат мог выполнять только секретарские обязанности при следователе: вести канцелярские книги, составлять сообщения, представления, отношения и даже проекты постановлений для следователя. Но при досмотрах, допросах, обысках, экспертизах, кандидат выступал в качестве обучаемого стажера.

Вторая форма – командировка в помощь судебному следователю с правом самостоятельного производства – расширяла сферу деятельности кандидатов. Хотя кандидат состоял при следственном участке, но действовал фактически независимо от него, непосредственно производил следственные действия и лично отвечал за них¹⁷. В этом случае стажер впервые становился настоящим следователем, а именно – самостоятельно производил следствия под наблюдением членов прокуратуры и окружного суда. Подобная форма командировки требовала от кандидата значительной подготовки, поскольку им приходилось работать самостоятельно. К тому же обычно кандидатам отдавали старые, трудные, залежавшиеся дела, решить которые было не под силу не только кандидатам, но и опытным сотрудникам следственного аппарата. Однако, нужно отметить, что порой кандидаты своим усердием добивались успеха в совершенно безнадежных делах и доводили их до суда¹⁸.

Третья форма – исправление кандидатами на должности по судебному ведомству должности судебного следователя – требовала от стажера таких же качеств, как и для постоянного занятия этого места, так как неопытный и неблагонадежный кандидат мог сделать значительные ошибки, которые окажут влияние на дело и на положение заинтересованных в нем лиц.

В целом, кандидаты на судебные должности, формально командированные к выполнению отдельных следственных действий, делали фактически всю работу, ввиду сильной загруженности следственных участков и медленного движения дел. Имело значение и то, что за слишком долгое разбирательство судебным следователям Министерством юстиции часто выносились предупреждения, а прокуратуре предписывалось тщательнее наблюдать за движением дел в следственных участках. Вся документация, составленная кандидатами на судебные должности, в обязательном порядке подшивалась в документы окружных судов¹⁹.

Круг дел, которые доверялись кандидатам на судебные должности для производства следственных действий, не отличался от дел, которые вели собственно судебные следователи. Это дела о подлогах, растратах, кражах, ограблениях, разбое, двоебрачии, нанесении увечий, изнасилованиях и преступлениях против церкви. Исключение составляли только дела о государственных преступлениях, а также особо тяжких преступлениях против личности.

Кандидаты, за редким исключением, достаточно успешно справлялись со своими обязанностями, что отмечали судебные следователи в своих представлениях окружному суду.

Резюмируя, отметим, что кандидаты на судебные должности сыграли существенную роль в становлении института судебных следователей, полностью обеспечив предварительное следствие квалифицированными кадрами. Но в то же время эта вынужденная мера привела к лишению судебных следователей права несменяемости. К 1898 году прак-

¹⁶ Муравьев Н.В. Кандидаты на судебные должности. М.: Тип. А.И. Мамонтова и Ко, 1886. – С. 76.

¹⁷ Указ. соч. – С. 84.

¹⁸ Указ. соч. – С. 85.

¹⁹ Государственный архив Курской области Ф. 32. Д. 152. Л. 8.



тически весь следственный аппарат состоял из исполняющих обязанности кандидатов на судебные должности: из 1487 судебных следователей только 154 были назначены министром юстиции²⁰.

Таким образом, во второй половине XIX – начале XX века была решена кадровая проблема органов предварительного следствия. Министерство юстиции не отказалось от высоких квалификационных требований, которые предполагались для судебных следователей. Однако опыт комплектования следственной части позволяет сделать вывод, что реформа правоохранительной системы не может быть осуществлена без достаточных предпосылок. В настоящее время такими предпосылками являются подготовка специалистов, обладающих не только теоретическими знаниями, но и практическими навыками, а также повышение конкурентоспособности профессии следователя.

Список литературы

1. Министерство внутренних дел Украины – http://www.rbc.ua/rus/tag/ministerstvo_vnutrennih_del (дата обращения – 4 апреля 2013 г.)
2. Соглашение о подготовке кадров для органов внутренних дел (полиции) и внутренних войск государств-участников Содружества Независимых Государств от 25 мая 2007 года // сайт Исполнительного комитета СНГ – <http://www.cis.minsk.by/> (дата обращения – 4 апреля 2013 г.)
3. Высочайше утвержденное Учреждение судебных следователей от 8 июня 1860 г. // Полное собрание законов Российской империи. Собр. II. № 35890.
4. Головачев А.А. Десять лет реформ. СПб, 1872.
5. Мамонтов А.Г. Следственная реформа 1860 года в России: опыт системного исследования // Российский следователь. 2007. № 8.
6. Судебные уставы Александра II. Ч. III. СПб, 1867.
7. Сборник узаконений и распоряжений, изданных с 20 ноября 1864 г. по 1 января 1868 г. в дополнение и разъяснение Судебных Уставов. СПб: Тип. Прав. Сената, 1868.
8. Карабчевский П.Н. Около правосудия. – СПб: Тип. С.-Пб. Т-ва Печат. и Изд. дела «Труд», 1902.
9. Циркуляр Министерства юстиции № 8535 от 15 октября 1865 г. «О порядке замещения вакантных должностей участковых судебных следователей» // Сборник циркуляров и инструкций Министерства юстиции с 1 января 1865 г. по 1 мая 1870 г. СПб, 1870.
10. Циркулярные предписания Министра юстиции // Журнал министерства юстиции. 1866. Кн. 9.
11. Муравьев Н.В. Кандидаты на судебные должности. М.: Тип. А.И. Мамонтова и Ко, 1886. репринтная копия.
12. Государственный архив Курской области Ф. 32. Д. 152. Л. 8.
13. Объяснительная записка к проекту новой редакции учреждения судебных установлений. Т. II. СПб: Тип. Прав. Сената, 1900. 47 с.

THE FORMATION OF CADRE OF PRELIMINARY INVESTIGATION BODIES IN RUSSIA IN THE SECOND HALF OF XIX – THE BEGINNING OF XX CENTURY

T.N. IL'INA¹¹
I.N. KUKSIN²¹

¹¹⁾ *Kursk State University*

e-mail: profkuk1944@mail.ru

²¹⁾ *Moscow City Pedagogical University*

e-mail: profkuk1944@mail.ru

The present article is devoted to the problem of self-control of a judge in criminal trial. The author considers procedural and ethical aspects of judge's self-control. A special attention is given to the interaction of judge and other participants of criminal trial. The author proposes some changes in legislation aimed at improving the efficiency of judge's self-control.

Keywords: self-control of a judge, internal conviction, recusation, abuse of rights.

²⁰ Объяснительная записка к проекту новой редакции учреждения судебных установлений. Т. II. СПб: Тип. Прав. Сената, 1900. – С. 19.