

МИНИСТЕРСТВО ВНУТРЕННИХ ДЕЛ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
АКАДЕМИЯ УПРАВЛЕНИЯ МВД РОССИИ

С.В. Валов

**ОРГАНИЗАЦИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ
ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ
ПО РАССЛЕДОВАНИЮ ПРЕСТУПЛЕНИЙ**

Курс лекций

Москва • 2014

УДК 343.8
ББК 67.51
В 15

*Одобрено редакционно-издательским советом
Академии управления МВД России*

Рецензенты: *М.С. Колосович*, кандидат юридических наук, доцент (Волгоградская академия МВД России); *В.Н. Чаплыгина*, кандидат юридических наук (Орловский юридический институт МВД России им. В.В. Лукьянова); *В.В. Шепель* (ГУ МВД России по Кемеровской области); *И.В. Рябов* (ГСУ МВД по Удмуртской Республике).

В 15 **Валов С.В.** Организация деятельности органов внутренних дел по расследованию преступлений: курс лекций. — М.: Академия управления МВД России, 2014. — 352 с.

Курс лекций подготовлен в соответствии с рабочей программой одноименной учебной дисциплины. В нем изложены систематизированные знания о закономерностях организационно-структурного построения в системе МВД России органов расследования преступлений, организации управленческой деятельности руководителей данных органов, реализации ими отдельных функций управления в целях упорядочения деятельности подчиненных сотрудников и подразделений при расследовании ими отдельных видов преступлений.

Предназначен для магистрантов 2 факультета Академии управления МВД России. Может быть использован для проведения занятий в других высших учебных заведениях системы МВД России и системе служебной подготовки руководящего состава органов предварительного следствия и подразделений дознания.

Курс лекций подготовлен с использованием справочно-правовой системы «КонсультантПлюс». Все нормативные правовые акты приведены по состоянию на 1 сентября 2014 г.

При изложении официальных наименований федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации применялись сокращения, приведенные в распоряжении Администрации Президента Российской Федерации и Аппарата Правительства Российской Федерации от 16 июля 2008 г. № 943/788.

УДК 343.8
ББК 67.51

© С.В. Валов, 2014
© Академия управления МВД России, 2014

Введение

Защита прав и свобод личности, интересов общества и государства от преступных посягательств рассматривается в качестве одного из приоритетных направлений Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года¹. Достижение поставленных целей видится в постоянном совершенствовании выявления, предупреждения, пресечения и раскрытия преступлений; повышении эффективности деятельности и совершенствовании организационно-структурного построения правоохранительных органов; укреплении социальных гарантий их сотрудников; развитии и модернизации системы профессиональной подготовки кадров. Решение комплекса указанных задач невозможно без совершенствования форм, методов, средств и технологий государственного управления системой уголовной юстиции.

Применительно к органам внутренних дел Российской Федерации целевые установки Стратегии национальной безопасности конкретизированы в государственной программе Российской Федерации «Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности» и ежегодно принимаемых планах мероприятий по достижению целевых показателей². Повышение качества и эффективности работы предварительного следствия и дознания обозначено в качестве приоритетных задач реализации государственной программы. Поскольку основная масса уголовных дел расследуется в территориальных органах МВД России на районном уровне, именно от принимаемых руководителями данного звена управленческих решений зависит правильная организация деятельности следователей и дознавателей по исполнению в пределах своих полномочий законодательства Российской Федерации об уголовном судопроизводстве по уголовным делам о преступлениях, отнесенных к их подследственности.

Решение указанной задачи невозможно без знаний руководителями закономерностей организации процессуальной и слу-

¹ О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года: Указ Президента Российской Федерации от 12 мая 2009 г. № 537 // СЗ РФ. 2009. № 20. Ст. 2444.

² Об утверждении государственной программы «Обеспечение общественного порядка и противодействия преступности»: постановление Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 345 // СПС КонсультантПлюс.

жебной деятельности подчиненных органов, подразделений и сотрудников, основанных на них умениях и навыках упорядочивать действия следователей и дознавателей, направлять их к достижению определенных целей и решению поставленных задач руководством государства и субъектами вышестоящих уровней управления в системе МВД России.

В этой связи адресованный магистрантам 2 факультета курс лекций «Организация деятельности органов внутренних дел по расследованию преступлений» направлен на решение следующих задач:

1) сформировать у обучаемых системное представление о закономерностях организации деятельности органов предварительного следствия и дознания в системе МВД России;

2) развить познавательные способности и стремление получать новые знания, необходимые для успешной профессиональной деятельности на должностях руководителей органов предварительного следствия и дознания в системе МВД России;

3) выработать у них способность применять полученные знания при выполнении возложенных на них служебных обязанностей;

4) сформировать теоретические основы практического применения умений и навыков, оформления и реализации процессуальных и непроцессуальных управляющих воздействий для организации деятельности следователей и дознавателей органов внутренних дел по расследованию уголовных дел о преступлениях, отнесенных к их подследственности законодательством Российской Федерации об уголовном судопроизводстве;

5) развить профессионально значимые качества творческой и социально-активной личности и профессиональной культуры современного руководителя органами предварительного следствия и дознания в системе МВД России.

Разработанный на основе рабочей программы одноименной учебной дисциплины курс лекций содержит в себе систематизированные знания о закономерностях организации деятельности органов внутренних дел по расследованию преступлений; освещает теоретические, организационные, правовые и методические основы управленческой деятельности начальников территориальных органов МВД России на районном уровне, их заместителей и начальников подразделений дознания. Курс базируется на результатах исследований теории государственного управления, теории организации, теории уголовного процесса и криминалистики; обобщении и критическом переосмыслении

опыта принятия и реализации управленческих решений субъектами управления органами расследования преступлений.

Курс включает в себя 15 лекций, систематизированных в три тематических раздела. Первый из них посвящен научным и правовым основам организации деятельности органов внутренних дел по расследованию преступлений, второй — методическим основам организации отдельных направлений деятельности органов предварительного следствия и дознания в системе МВД России, третий раздел раскрывает особенности организации руководителями расследования отдельных видов преступлений, отнесенных к подследственности следователей и дознавателей органов внутренних дел.

Раздел I

Основы организации деятельности органов внутренних дел по расследованию преступлений

Лекция 1

Научные основы организации деятельности органов внутренних дел по расследованию преступлений

§ 1. Теоретические и дидактические основы курса «Организация деятельности органов внутренних дел по расследованию преступлений»

Согласно ст. 2, 18 и ч. 1 ст. 45 Конституции Российской Федерации государством гарантируется защита прав и свобод человека и гражданина, которые определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти и обеспечиваются правосудием. Во исполнение провозглашенной гарантии государство берет на себя обязательство защиты важных общественных и государственных ценностей, ориентируясь на которые каждый человек на территории Российской Федерации реализует принадлежащие ему права и свободы¹. Одной из форм реализации указанного обязательства является государственная защита от преступных посягательств прав и свобод человека и гражданина, общественной безопасности и других конституционно значимых ценностей. В целях обеспечения действенности такой защиты государство формирует систему готовности к реагированию на любое и каждое преступное нарушение установленных им запретов и выполнению возложенной на него обязанности по созданию условий для обеспечения доступа любого лица, пребывающего на его

¹ См.: ст. 55 Конституции Российской Федерации.

территории, к правосудию с целью защиты принадлежащих ему прав и свобод от преступных посягательств. В рамках данной системы государство создает специальные органы, определяет полномочия и порядок их деятельности, обеспечивает их в пределах своих возможностей необходимыми силами и средствами². К их числу относятся и органы внутренних дел, управление которыми осуществляется Министерством внутренних дел Российской Федерации — федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере внутренних дел. Важными задачами, возложенными на МВД России, являются обеспечение защиты жизни, здоровья, прав и свобод граждан и лиц, пребывающих на территории Российской Федерации; противодействие преступности; охрана общественного порядка и собственности; обеспечение общественной безопасности³. Исполняя обозначенные задачи, МВД России непосредственно и (или) через органы внутренних дел организует и осуществляет в соответствии с законодательством Российской Федерации дознание и производство предварительного следствия по уголовным делам⁴.

Обеспечение соответствия указанного направления деятельности требованиям законодательства Российской Федерации об уголовном судопроизводстве и поставленным целям на современном этапе невозможно без реализации начальниками территориальных органов внутренних дел, руководителями входящих в их состав органов предварительного следствия и подразделений дознания всего комплекса управленческих функций с целью организации выполнения подчиненными должностными лицами и подразделениями возложенных на них задач, упорядочения их организационно-структурного построения, внешних и внутренних связей. Эффективность реализации функций управления во многом обеспечивается знаниями руководителей органов предварительного следствия и дознания в системе МВД России закономерностей организации процессуальной и служебной деятельности подчиненных сотрудников (подразделений), особенностей их процессуального и служебного статуса в

² См.: ст. 52 п.п. «г», «о»; ст. 71 п.п. «б», «л», «н»; ст. 72, 78, 118 Конституции Российской Федерации.

³ См.: п. 3 ст. 3 Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации: утв. Указом Президента Российской Федерации от 1 марта 2011 г. № 248 // СЗ РФ. 2011. № 10, ст. 1334.

⁴ См.: п. 13 ст. 12 Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации.

системе органов внутренних дел, специфики взаимоотношений субъектов и объектов управления в рассматриваемых социальных системах.

Совокупность указанных закономерностей и особенностей их проявления в системе МВД России образует предмет специальной отрасли науки социального и государственного управления — теории управления органами расследования преступлений. В рамках данной теории любой орган расследования преступлений рассматривается в качестве социальной организации государственного типа, представляющей собой комплекс взаимосвязанных вещных (материальных), процессуальных (деятельностных), духовных (идейных) и людских ресурсов, необходимых в современных условиях для предварительного расследования уголовных дел в определенной правовой форме. Результатом их совокупной деятельности на территории Российской Федерации рассматривается создание необходимых условий для реализации права личности на доступ к правосудию и снятия в каждом случае неопределенности о действительности события преступления, его составе; для выяснения формы и степени вины его исполнителя (участников); для получения других сведений, способствующих правильному разрешению судом уголовных дел. Закономерности достижения посредством управленческой деятельности руководителей упорядоченности статических и динамических связей между вышеназванными элементами рассматриваются в качестве предмета учения об организации деятельности органов расследования преступлений. В связи с этим основным вопросом учебного курса является обращение, направленное на получение научно обоснованных сведений о том, что делает начальник органа расследования преступлений для упорядочения горизонтальных и вертикальных организационных (предметных, функциональных, административных) взаимосвязей между его элементами (сотрудниками, временными и постоянными организационно-штатными образованиями), выполняющими те или иные функции, составляющие содержание его процессуальной и связанной с ней служебной деятельности.

Научные школы по исследованию проявления указанных закономерностей в органах внутренних дел формировались в Академии управления, Волгоградской академии и других высших образовательных учреждениях системы МВД России. Исследованию закономерностей организации деятельности органов внутренних дел, органов предварительного следствия и под-

разделений дознания по расследованию преступлений в разное время были посвящены работы таких известных ученых Академии управления МВД России, как Р.С. Белкин, Г.Г. Зуйков, И.И. Колесников, В.П. Лавров, А.А. Модогоев, Б.Я. Петелин, А.А. Чувилёв⁵. Содержащаяся в них информация о назначении и содержании конкретных отраслевых курсов, аргументация их места и роли в системе управленческого (как науки) и педагогического (как учебной дисциплины) знания отражают историю становления и развития области научных знаний об определенной сфере правоохранительной деятельности; показывают развитие педагогических задач, реализуемых в учебном процессе; определяют значение курса для подготовки специалистов в сфере управления органами внутренних дел, органами предварительного следствия и подразделениями дознания при расследовании их должностными лицами уголовных дел о преступлениях, отнесенными к их подследственности. Внимательное и всестороннее изучение научного наследия вышеназванных ученых позволяет познать содержащуюся в них логику развития научного знания о закономерностях организации в системе МВД России деятельности органов расследования преступлений. Уровень теоретической разработанности востребованных практикой и наукой вопросов во многом предопределял выбор и систему дидактических приемов передачи слушателям знаний, умений и навыков, необходимых для повседневной управленческой деятельности в органах предварительного следствия и дознания в системе МВД России.

Дидактические основы курса заложены профессорско-преподавательским составом при преподавании слушателям Высшей школы МВД СССР, Академии МВД СССР, Академии

⁵ *Белкин Р.С.* Содержание, система и задачи курса «Организация расследования преступлений»: тезисы лекции. М., 1976; *Зуйков Г.Г.* Организация расследования преступлений как практическая деятельность, предмет исследования и преподавания // Организация расследования преступлений органами внутренних дел: сб. ст. М., 1978. С. 3–24; *Колесников И.И.* Научные основы управления органами расследования преступлений // Современные тенденции управления расследованием преступлений: сб. науч. тр. М., 2006. С. 9–12; *Лавров В.П.* Управление органами расследования преступлений и криминалистика: соотношение в науке и учебном процессе // Современные тенденции управления расследованием преступлений: сб. науч. тр. М., 2006. С. 4–9; *Модогоев А.А.* Научные основы управления органами расследования преступлений. Предмет, задачи и система курса // Управление органами расследования преступлений: учеб. пособ. / под ред. И.И. Колесникова. М., 2000. С. 5–6; *Петелин Б.Я.* Введение в курс. Предмет, задачи и система курса «Организация расследования преступлений»: лекция. М., 1991; *Чувилёв А.А.* Организация расследования преступлений: курс лекций. М., 1977. Вып. 1. Лекции 2–4; Вып. 2. Лекции 6–9.

управления МВД России отраслевых управленческих курсов. Начиная с середины 80-х гг. прошлого столетия, проводилась работа по созданию и совершенствованию таких отраслевых учебных дисциплин, как «Организация расследования преступлений», «Управление органами расследования преступлений», «Организация деятельности следственных аппаратов и органов дознания»; «Организация расследования преступлений горрайлиноорганами внутренних дел».

При создании в 1976 г. курса «Организация расследования преступлений» в Академии МВД СССР были учтены потребности практики, специализация учебного заведения на подготовке специалистов в области управления органами внутренних дел, научный и педагогический потенциал кафедры и уже имевшиеся в системе МВД СССР наработки. Для данного периода развития курса характерен *комплексный подход* к изложению знаний, характеризующих практическую деятельность по организации расследования преступлений. Дисциплина имела комплексное содержание, представленное *совокупностью достижений науки управления, теории криминалистики и уголовного процесса*, всесторонне характеризующих следственную деятельность как определенную систему задач, функций и их реализации в рамках организационных структур. При ее изучении будущие руководители органов внутренних дел постигали управленческий, уголовно-процессуальный и криминалистический аспекты организации расследования преступлений и следственными подразделениями, и органами дознания⁶. Комплексный характер курса проявлялся в изложении каждой части и темы учебной дисциплины. В этом состояло отличие от курса, преподававшегося в тот же период в Высшей следственной школе МВД СССР⁷.

На данном этапе предметы исследования и преподавания рассматривались достаточно широко. Вместе с тем в работах авторов курса⁸ констатировалась его управленческая направленность, предпринимались попытки определить его место в системе юридических и других отраслевых управленческих наук и учебных дисциплин. Закономерности управления в системе

⁶ Организация расследования преступлений: программа для слушателей 1 факультета (подготовки руководящих работников МВД, УВД) / сост. А.А. Чувилёв, В.П. Лавров / под ред. докт. юрид. наук, проф. Р.С. Белкина. М., 1976. С. 3, 9.

⁷ Кукушкин Ю.А. Общие вопросы организации следственной работы в органах внутренних дел: лекции по спецкурсу. Волгоград, 1975. С. 3.

⁸ Организация расследования преступлений: курс лекций для слушателей 1 факультета. М., 1978. Тема 23. С. 3–16.

МВД СССР органами расследования преступлений еще только выкристаллизовывались в качестве самостоятельных в общей массе закономерностей, свойственных деятельности следственных аппаратов и органов дознания в целом.

Особую дискуссию в научной среде приобрел вопрос о разграничении понятия «организация» в криминалистическом и управленческом аспектах, требовавший ответа на вопрос кто и в какой мере упорядочивает связи между действиями конкретного следователя, группы следователей и должностных лиц органа предварительного следствия. В рамках ответа на данный вопрос выделенные Р.С. Белкиным четыре уровня организации расследования преступлений явились результатом предпринятой им, специалистом в области криминалистики и уголовного процесса, попытки «наметить контуры содержания понятия организации расследования преступлений»⁹, четко разграничить предметы теории управления и криминалистики (криминалистической методики и тактики), исключить дублирование материала в учебных курсах криминалистики и организации расследования преступлений. Сделанная Р.С. Белкиным исключительно в научных целях дедуктивная (от общего к частному) классификация подвигла целый ряд ученых к формулированию и обоснованию собственных видов организации расследования преступлений или систематизации уже высказанных точек зрения путем построения многоуровневых иерархических классификаторов аналитического или синтетического типа¹⁰.

Однако следование *концепции отождествления терминов «организация» и «управление»* длительное время не позволяло теоретически разграничить упорядоченность в статике и динамике органов предварительного следствия и дознания, выполняющих важную социальную функцию в общегосударственном масштабе, от упорядоченности элементов, составляющих содержание деятельности конкретного должностного лица при реализации им властных полномочий по установлению всех обстоятельств расследуемого им преступления (преступлений). В исследованиях сторонников данного подхода все вышеназ-

⁹ Белкин Р.С. О понятии организации расследования преступлений // Организация расследования преступлений органами внутренних дел: сб. ст. М., 1978. С. 32; Белкин Р.С. Курс советской криминалистики. М., 1978. Т. 2. С. 364–365, 452–458.

¹⁰ Кавалиерис А.К. Организация предварительного следствия в органах МВД: процессуально-криминалистическое исследование по материалам МВД Латвийской ССР: дис. ... канд. юрид. наук. М., 1969; Зеленский В.Д. Организация расследования преступлений. Криминалистические аспекты. Ростов н/Д, 1989. С. 44–46.

ванные виды упорядоченности различных видов связей между элементами органов расследования преступлений обозначаются одним и тем же термином — «организация»¹¹. Их уровни выстраиваются в единый классификационный ряд, на каждом из которых допускается существование управления и реализации функций управления, в том числе и организации¹². В результате такой подход приводит к частичному дублированию материала в курсах теории управления органами расследования преступлений и криминалистики в части, касающейся планирования и организации деятельности органов предварительного следствия и дознания, их внутреннего и внешнего взаимодействия.

Первые попытки выйти за пределы концепции отождествления терминов «организация» и «управление», изложить стройную систему аргументов относительно самостоятельности предмета изучаемого курса, разграничить направленность интересов теории управления органами расследования преступлений и криминалистики (в том числе и ее составных частей — криминалистической тактики и методики) были предприняты Б.Я. Петелиным¹³. Подвергнув всестороннему анализу предмет и объект обеих наук, используемые ими методы для познания действительности, решаемые каждой из анализируемых областей знаний теоретические и практические задачи, Б.Я. Петелин значительно расширил и углубил высказанное Р.С. Белкиным мнение о разграничении уровней организации как предметов разных наук. Оставаясь пока еще под влиянием осуществленной 10 лет назад классификации, Б.Я. Петелин смог сформулировать предмет управленческой науки, назвать круг изучаемых ею закономерностей¹⁴. Вместе с тем они не получили достаточно развернутой характеристики, но определили дальнейшие на-

¹¹ Управление органами расследования преступлений: учеб. пособ. М., 2000. С. 5–6; *Модогов А.А.* О предмете, задачах и системе курса «Организация деятельности следственных аппаратов и органов дознания» // *Фундаментальные и прикладные проблемы управления расследованием преступлений*: сб. науч. тр. М., 2005. Ч. 3. С. 103–105.

¹² О критике подобных подходов см. подробнее: *Валов С.В.* Организация предварительного следствия: понятие, виды, классификация // *Проблемы классификации и расследования преступлений, подследственных органам внутренних дел*: матер. науч.-практ. конф. М., 2007. С. 59–67.

¹³ *Петелин Б.Я.* Криминалистика и организация расследования преступлений // *Предмет и система криминалистики в свете современных исследований*: сб. ст. М., 1988. С. 79–87.

¹⁴ *Петелин Б.Я.* Введение в курс. Предмет, задачи и система курса «Организация расследования преступлений»: лекция. М., 1991. С. 11, 12.

правления научных исследований и совершенствования учебной дисциплины¹⁵.

Существенный вклад в научную разработку управления органами предварительного следствия внесли Г.Ф. Горский¹⁶ и Н.И. Кулагин, защитившие докторские диссертации по управленческой проблематике. Заслуга Н.И. Кулагина состоит в том, что им впервые на диссертационном уровне обобщены и логически систематизированы накопленные знания о закономерностях управления следственными аппаратами в специфической отраслевой раздел теории управления органами внутренних дел¹⁷, обоснован предмет и объект теории управления органами предварительного следствия в системе МВД СССР, даны их научные определения.

В последние годы представлены результаты исследований закономерностей управления органами предварительного следствия в Российской Федерации (С.В. Валов), механизма государственного контроля за деятельностью органов предварительного следствия в системе МВД России (Д.А. Арутюнян), информационно-аналитического обеспечения их управленческой деятельности (А.В. Абрамов).

Разработка проблем управления органами (подразделениями) дознания в системе Министерства внутренних дел нашла свое отражение в проведенных в Академии управления исследованиях С.В. Петрова, С.И. Гирько, В.Н. Одинцова, В.А. Милехина и других ученых, преимущественно обращавшихся к правовым основам деятельности указанных подразделений и органов.

Научная школа, сформированная в 90-е гг. XX в. на кафедре управления органами расследования преступлений Академии управления МВД России, не существовала обособленно и замкнуто от результатов исследования общих закономерностей социального и государственного управления, управления правоохранительными органами в целом и органами внутренних дел в частности, от разработки проблем управления органами предварительного следствия и дознания в других учебных заведениях.

¹⁵ См.: *Колесников И.И.* Научные основы управления органами расследования преступлений // *Современные тенденции управления расследованием преступлений*: сб. науч. тр. М., 2006. С. 9–12.

¹⁶ *Горский Г.Ф.* Научные основы организации и деятельности следственного аппарата в СССР. Воронеж, 1970.

¹⁷ *Кулагин Н.И.* Управление следственными аппаратами органов внутренних дел (функционально-структурный анализ): дис. ... докт. юрид. наук. Волгоград, 1989.

Современные исследования проблем организации деятельности органов внутренних дел по расследованию преступлений должны исходить из двух основных положений: во-первых, в соответствии с Уголовно-процессуальным кодексом Российской Федерации¹⁸ органы внутренних дел, а также проходящие в их составе правоохранительную службу дознаватели и следователи имеют право осуществлять предварительное расследование в различных правовых формах; во-вторых, органы внутренних дел и входящие в их состав органы предварительного следствия и подразделения дознания являются социальными организациями государственного типа, выполняющими в соответствии с требованиями нормативных правовых актов процессуальные и иные тесно связанные с ними служебные функции. Следовательно, для изучения закономерностей организации деятельности таких социальных объектов должны быть привлечены достижения двух областей научного знания – теорий управленческого и юридического циклов.

Основная деятельность органов предварительного следствия и дознания в системе МВД России направлена на обеспечение в пределах своих полномочий исполнения законодательства Российской Федерации об уголовном судопроизводстве. Познание закономерностей общественных отношений, возникающих между начальниками (руководителями) органов и подчиненными ими сотрудниками (следователями, дознавателями), невозможно без привлечения методологии теории уголовного процесса и криминалистики. Большинство принимаемых руководителями управленческих решений облекаются в правовую форму и создают условия для возникновения, развития и прекращения правоотношений между сотрудниками органов предварительного следствия и дознания в системе МВД России, входящего в состав исполнительной ветви власти государства. Уяснение места и роли органов расследования преступлений в правоохранительной системе государства, взаимного влияния права и управления при организации их процессуальной и служебной деятельности должно базироваться на знаниях основных положений теории государства и права. Вместе с тем управление органами предварительного следствия и дознания в системе МВД России не может игнорировать природу и свойства управляемых объектов. Соподчиненность областей управленческого знания опирается на иерархическое построение социаль-

¹⁸ Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации. Далее – УПК РФ.

ных объектов, закономерности управления которыми являются предметами их научного внимания. Важно понимать, что входящие в состав МВД России органы расследования преступлений являются социальными организациями государственного типа, выполняющими правоохранительные функции в системе уголовной юстиции. Следовательно, знание закономерностей более общего порядка (социального управления, государственного управления и управления правоохранительными органами) позволяет уяснить их частные проявления и особенности при управлении органами расследования преступлений. Помимо закономерностей управления системой МВД России на входящие в его состав органы предварительного следствия и дознания распространяются и закономерности общегосударственного управления такого рода объектами, входящими в состав иных правоохранительных органов государства (ФСКН России, ФСБ России и т. п.).

Таким образом, теоретические основы изучения организации деятельности органов внутренних дел по расследованию преступлений образованы двумя группами областей научного знания, а именно: теориями социального управления и науками юридического направления. Учение об организации деятельности органов внутренних дел по расследованию преступлений выступает частным научным направлением теории управления органами расследования преступлений.

Требования практики в значительной мере определяют цели и задачи, современное содержание, закономерности и принципы обучения магистрантов 2 факультета Академии управления МВД России. Основной акцент сделан на развитии самостоятельности обучаемых в получении ими знаний, необходимых для формирования профессиональной компетенции в области управления органами расследования преступлений. В отличие от аналогичных отраслевых курсов, преподававшихся ранее на кафедре, в ходе обучения применяются формы и методы, направленные на привитие магистрантам умений и навыков решения будущими руководителями задач, максимально приближенных к реальным условиям функционирования органов предварительного следствия и дознания в системе МВД России.

Учебная дисциплина «Организация деятельности органов внутренних дел по расследованию преступлений» – это сформированный с учетом лимита отведенного времени и специфики подготовки начальников территориальных органов МВД России на районном уровне, руководителей органов предва-

рительного следствия и дознания отраслевой управленческий учебный курс, содержание которого представляет собой дидактически обоснованная система знаний о закономерностях упорядочения посредством управленческой деятельности функциональной и организационной структуры органов расследования преступлений, а также знаний об умениях и навыках, необходимых и достаточных для управленческой деятельности и решения в реальных условиях задач по организации деятельности органов предварительного следствия и дознания в системе МВД России при расследовании преступлений.

Современный этап развития органов предварительного следствия и дознания в системе МВД России характеризуется динамичным развитием правовых и организационных основ их функционирования. Проведенные в последние годы изменение состава органов расследования преступлений, пересмотр правил определения их подследственности и форм досудебного производства¹⁹, преобразование милиции в полицию²⁰, реформа организационно-структурного построения органов внутренних дел²¹ самым непосредственным образом отразились на формах и методах деятельности органов предварительного следствия и дознания в системе МВД России по реализации возложенных на них функций. Указанные факторы повышают роль руководителей органов предварительного следствия и дознания, начальников территориальных органов МВД России в обеспечении выполнения их подчиненными требований законодательства Российской Федерации об уголовном судопроизводстве, находящегося в состоянии перманентного совершенствования, а также в ходе организационно-структурных преобразований в рамках реформирования МВД России. Выполнение ими возложенных обязанностей невозможно представить себе без все-

¹⁹ О Следственном комитете Российской Федерации: Федеральный закон Российской Федерации от 28 декабря 2010 г. № 403-ФЗ // СЗ РФ. 2011. № 1. Ст. 15; О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием деятельности органов предварительного следствия: Федеральный закон Российской Федерации от 28 декабря 2010 г. № 404-ФЗ // СЗ РФ. 2011. № 1. Ст. 16; О внесении изменений в статьи 62 и 303 Уголовного кодекса Российской Федерации и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации: Федеральный закон Российской Федерации от 4 марта 2013 г. № 23-ФЗ // СЗ РФ. 2013. № 9. Ст. 875.

²⁰ О полиции: Федеральный закон Российской Федерации от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ // СЗ РФ. 2011. № 7. Ст. 900; Вопросы организации полиции: Указ Президента Российской Федерации от 1 марта 2011 г. № 250 // СЗ РФ. 2011. № 10. Ст. 1336.

²¹ О некоторых организационных вопросах и структурном построении территориальных органов МВД России: приказ МВД России от 30 апреля 2011 г. № 333.

стороннего рассмотрения и учета при принятии управленческих решений всей совокупности условий и факторов, предопределяющих специфику деятельности возглавляемых органов предварительного следствия и дознания в системе МВД России. Решение руководителями названной задачи во многом предопределяется знаниями закономерностей организации деятельности органов внутренних дел по расследованию преступлений.

§ 2. Многоаспектность понятия «организация» в теории управления органами предварительного следствия и дознания и его смысловое значение при изучении курса

Усвоение совокупности знаний о закономерностях организации деятельности органов предварительного следствия и дознания в системе МВД России требует детального анализа понятий и прежде всего термина «организация». Организовать (*франц.* – organiser < *греч.* – орган) значит сообщать стройный вид, устраивать, упорядочить что-нибудь, объединять кого-нибудь для какой-нибудь цели посредством реализации совокупности процессов или действий, ведущих к установлению, формированию и совершенствованию взаимосвязей между частями целого: операциями, действиями, людьми. Организация (*нем.* – organisation < *франц.* – organisation < *позднелат.* – organiso) как результат упорядочения есть продуманное устройство, выступающее в виде механизма (относительно деятельности) или обособленного общественного объединения или учреждения²².

Применительно к социальным объектам термин «организация», как правило, употребляется в трех смыслах: 1) собственно *социальный объект* (объединение людей), связующее звено между предметами труда и руководством людьми, важнейшее вспомогательное средство последнего; 2) *процесс создания объекта* и предварительных условий воздействия на него; 3) *атрибут объекта*, характеристика степени упорядоченности его внутренних элементов²³.

²² Философский энциклопедический словарь. М., 1997. С. 320–321; *Ожегов С.И., Шведова Н.Ю.* Толковый словарь русского языка: 4-е изд., М., 1999. С. 458–459.

²³ Социология: учебник. М., 1995. С. 233–234; *Щербина В.В.* Социальные теории организации: словарь. М., 2000. С. 133–134.

С учетом вышеизложенного и признанных семантических начал состояние упорядоченности внутренних элементов социального объекта в статике и в динамике следует определять через понятие в форме существительного – «организация», а действия субъектов управления, подчиненные цели достижения указанного состояния, обозначаются глаголом «организовывать». Опираясь на вышеизложенное, важно уточнить закономерности упорядоченности связей *между какими* статическими и динамическими *элементами* органов предварительного следствия и дознания в системе МВД России являются предметом учения об организации деятельности органов внутренних дел по расследованию преступлений.

В теории управления расследование преступлений рассматривается как особая государственная функция, реализуемая уполномоченными государством должностными лицами или органами. Содержание данной функции составляет совокупность следственных и иных процессуальных действий и мер процессуального принуждения, разрешенных уголовно-процессуальным законом, определяющим условия, порядок и последовательность их применения, а также организационно-распорядительных, организационно-технических и иных действий, операций и мероприятий. Их согласованное выполнение уполномоченными должностными лицами или органами с использованием ресурсов, методов и приемов в отношении совершённых на территории Российской Федерации преступлений обеспечивает достижение социально-значимого результата. В качестве его рассматривается удовлетворение потребности в создании необходимых условий для реализации права личности на доступ к правосудию и снятия в каждом случае неопределенности о действительности события преступления, его составе, выяснения формы и степени вины его исполнителя (участников), получения других сведений, способствующих правильному разрешению судом уголовных дел. Следовательно, *первую группу закономерностей* образуют объективно существующие, необходимые, устойчивые, существенные, постоянно повторяющиеся взаимосвязи между операциями и действиями должностных лиц, непосредственно осуществляющих функцию расследования преступлений, и действиями руководителей подразделений и органов, в которых они проходят правоохранительную службу.

Необходимость упорядочения целенаправленной деятельности, одновременно выполняемой десятками тысяч следователей и дознавателей органов внутренних дел на всей территории

Российской Федерации, наряду с потребностью достижения единообразного применения вышеназванными должностными лицами материального и процессуального права по уголовным делам, одновременно находящимся в их производстве, образуют основные компоненты комплексной, системно организованной и масштабной проблемы, требующей согласованных усилий огромного количества людей. В этой связи отвечающая целевым установкам инфраструктура реализации функции расследования преступлений выступает образованием, объединяющим в себе вещные (материальные), процессуальные (деятельностные), духовные (идейные) и людские ресурсы, необходимые для предварительного расследования уголовных дел в определенной правовой форме²⁴. Упорядочить многочисленные и разнообразные связи, возникающие между названными компонентами данной инфраструктуры, предвидеть нелинейные последствия их сложного структурно-функционального и пространственно-временного взаимодействия в масштабах всего государства, ведомства или региона не под силу лицам, непосредственно осуществляющим предварительное расследование по уголовным делам о подследственных им преступлениях, совершенных на обслуживаемой ими территории или объекте. Возникает объективная необходимость решения задачи обеспечения единства и стабильности данной инфраструктуры, сохранения ее качественной определенности при переводе из одного состояния в другое в ответ на изменения условий ее функционирования. Только в результате совместных усилий вышеназванных должностных лиц достигается социально значимый результат, в равной степени удовлетворяющий потребности неопределенного круга лиц в доступе к правосудию для восстановления нарушенных прав и свобод человека и гражданина, защиты общественных и государственных интересов. Следовательно, *вторая группа закономерностей* образована функциональными и организационными связями между сотрудниками, временными (следственными группами, группами дознавателей, следственно-оперативными группами) и постоянными организационно-

²⁴ В связи с этим Б.Я. Петелин рассматривал расследование преступлений в качестве одной из сфер общественно необходимой трудовой (профессиональной) деятельности, особого вида «социального производства» в виде «производства по уголовному делу», а органы предварительного следствия и дознания – специфическими «производственными подразделениями». См.: *Петелин Б.Я. Организация расследования преступлений как вид социального управления // Социологические исследования. 1991. № 4. С. 66–72.*

штатными образованиями (подразделениями) органов предварительного следствия и дознания в системе МВД России.

Общепризнанно, что любая система управления состоит из субъекта и объекта управления, прямых и обратных связей между ними, а также внешних связей всего социального объекта с окружающим миром. Не является исключением из этого правила и система управления органами предварительного следствия и дознания в системе МВД России. Термин «организация» как процесс (действие) и результат (состояние) применяется и для характеристики непосредственно управляющей подсистемы и выполняемой ее представителями управленческой деятельности, рассматриваемых в теории управления в виде самостоятельных объектов исследования, имеющих свой собственный элементный состав и представленных в виде обособленного целого благодаря наличию между их составляющими устойчивых взаимосвязей и зависимостей. В силу всеобщего закона разделения труда в социальных объектах, характеризующихся различной степенью сложности внутреннего устройства, управляющая подсистема на современном этапе выступает в качестве сложного социального образования, представленного руководителем, его линейными или функциональными заместителями, подразделениями или сотрудниками, специализирующимися на выполнении отдельных функций управления. Наука социального управления и ее отраслевые теории фиксируют устойчивую тенденцию движения от монического устройства управляющей системы к сложным системам; от руководителя-одиночки к аппарату управления, представленному отдельными лицами или их объединениями, специализирующимися на отдельных функциях управления. Без упорядочения их взаимосвязей невозможно обеспечить выполнение субъектом управления своего социального предназначения.

Следовательно, закономерности процесса достижения упорядоченности действий руководителей органов расследования преступлений по формированию, оформлению и реализации управляющих воздействий в отношении подчиненных объектов управления и достигнутый в ходе их реализации результат в виде устройства управляющей подсистемы (руководителя и подчиненного ему аппарата управления) не могут игнорироваться при рассмотрении организации расследования преступлений.

Выполняемая руководителями органов расследования преступлений управленческая деятельность в результате применения аналитического метода может быть абстрактно представле-

на в виде отдельных взаимосвязанных единой целью подвидов деятельности. Эти объективно необходимые и относительно самостоятельные части управленческой деятельности, характеризующиеся специфическим содержанием и особой формой пространственно-временного выражения, в теории управления именуется функциями управления²⁵. Упорядоченность реализации всех и каждой функции управления обеспечивает комплексное воздействие начальников территориальных органов МВД России, их заместителей и начальников подразделений дознания на подчиненные органы (подразделения), объединяющие в себе сотрудников, осуществляющих расследование уголовных дел о подследственных им преступлениях. Каждая из функций управления реализуется руководителем или по его поручению иным сотрудником аппарата управления в строго определенной последовательности, увязывающей в единое целое характерные для них операции, действия, методы и средства. Упорядоченность действий руководителей самым непосредственным образом влияет на связи между операциями и действиями подчиненных им сотрудников. Следовательно, руководители органов предварительного следствия и дознания в системе МВД России должны знать закономерности упорядочения собственной управленческой деятельности, формы и методы согласования отдельных действий, выполняемых ими в рамках каждой конкретной функции управления.

Среди прочих функций субъектов управления выделяется *функция организации*. Под ней, как правило, понимают такой вид управленческой деятельности, содержание которого составляют сознательные, целенаправленные действия субъектов управления по упорядочению состояния органов предварительного следствия и дознания; определению, закреплению, обеспечению реализации и поддержания на требуемом уровне всего комплекса организационных отношений (связей), необходимых для их эффективного функционирования в соответствии с программой дальнейшего развития или вызовами внешней среды. Задача субъекта управления состоит в строгом соблюдении последовательности действий, составляющих содержание данной функции, реализации их в определенном порядке. Следовательно, результат сознательного упорядочивания субъектом управления действий, входящих в состав кон-

²⁵ Теория управления в сфере правоохранительной деятельности: учебник / под ред. В.Д. Малкова. М., 1990. С. 125–127.

кретной выполняемой им самим (или уполномоченными им лицами) функции управления, определяется как *организация функции организации*.

Видовое разнообразие территориальных органов МВД России и входящих в их состав подразделений, в которых состояние упорядоченности управляемых и управляющих подсистем определяется термином «организация», а равно использование этого термина для характеристики упорядоченности действий субъектов управления по формированию, оформлению и реализации управляющих воздействий позволяет критически оценить некоторые положения концепции отождествления понятий «управление» и «организация»²⁶. Изложенные выше умозаключения указывают на то, что характер их взаимоотношений несколько сложнее, чем подчинение друг другу или отождествление.

Общность задач, стоящих перед органами предварительного следствия и дознания в системе МВД России, сходство форм их процессуальной и служебной деятельности позволяют выработать на основе обобщения частных проявлений взаимоотношений субъектов и объектов управления единую универсальную модель системы управления такого рода социальными объектами. В качестве универсальной модели, отражающей и характеризующей специфику отношений, складывающихся между управляемой и управляющей подсистемами при организации расследования следователями и дознавателями преступлений, отнесенных к их подследственности, предлагается схема, учитывающая определяемое спецификой повседневной деятельности объекта управления разнообразие полномочий и состав субъектов управления органами расследования преступлений (схема 1).

Сама по себе модель отражает упорядоченность взаимосвязей, складывающихся между субъектами и объектами управления в процессе формирования, оформления и реализации управляющих воздействий на органы предварительного следствия и дознания в системе МВД России. Управляющее воздействие – это результат определенной совокупности мыслительных операций и физических действий, на современном этапе выполняемых разными людьми, входящими в состав управляющей подсистемы и специализирующимися на управленческой деятельности. Он был бы недостижим без выстраивания их действий в определенную логическую схему, подчи-

²⁶ Модогов А.А. Указ. соч. С. 104, 107.

ненную единой цели, и без установления между их исполнителями стройных и устойчивых взаимосвязей, упорядочения их совместных действий по выработке этих воздействий. Модель учитывает взаимосвязи, существующие между нормативно определенными полномочиями субъектов управления и объективно существующими функциями управления, посредством реализации которых оказывается процессуальное или непроцессуальное управляющее воздействие на объекты управления: органы предварительного следствия и дознания в системе МВД России, входящие в их состав подразделения и конкретных сотрудников.

Схема 1

Система управления ОПС и ОД



Получение знаний об организации деятельности органов внутренних дел по расследованию преступлений предполагает познание закономерностей, присущих:

- 1) процессам создания или преобразования таких социальных объектов, как:
 - а) органы предварительного следствия в системе МВД России;

б) подразделения дознания органов внутренних дел;

в) органы внутренних дел и входящие в их состав территориальные, в том числе линейные, управления (отделов, отделений) полиции, выступающие в процессе расследования преступлений в качестве органов дознания, для реализации ими своих полномочий по исполнению законодательства Российской Федерации об уголовном судопроизводстве и решения иных задач, поставленных перед ними вышестоящими субъектами управления (*динамика организации (образования) социального объекта*);

2) связям между элементами (сотрудниками, федеральными государственными служащими, работниками, подразделениями, органами), образующими в своей совокупности вышеперечисленные социальные объекты (*организация социального объекта в статике*);

3) деятельности субъектов управления (руководителей органов предварительного следствия в системе МВД России, подразделений дознания и начальников территориальных органов МВД России, подчиненных им аппаратов управления) по формированию, оформлению и реализации управляющих воздействий на объекты управления в целом, а также при реализации отдельных функций управления и организации деятельности подчиненных на определенных направлениях их процессуальной и иной служебной деятельности (*организация управленческой деятельности руководителей в динамике*);

4) выполнению начальниками территориальных органов МВД России, органов предварительного следствия в системе МВД России, руководителями подразделений дознания отдельных функций управления, в том числе функции организации (*организация конкретной функции управления органами расследования преступлений*).

Таким образом, организация деятельности органов внутренних дел по расследованию преступлений – это достигаемое посредством реализации субъектами управления предоставленных им процессуальных и служебных полномочий состояние упорядоченности процессуальной и служебной деятельности подчиненных сотрудников, подразделений и органов, характеризующее своим соответствием требованиям закона и иных нормативных правовых актов, рекомендациям криминалистики и научной организации труда, управленческим решениям вышестоящих субъектов управления и складывающейся оперативной обстановке на обслуживаемой территории.

§ 3. Предмет, задачи и система, формы и методы изучения курса «Организация деятельности органов внутренних дел по расследованию преступлений»

Описанная выше система взаимосвязанных проявлений упорядоченности процессуальной и служебной деятельности органов предварительного следствия и дознания в системе МВД России определила логику систематизации материала учебной дисциплины, в которой вопросы организации деятельности органов внутренних дел по расследованию преступлений представлены в определенной последовательности.

Изучая тематику *первого раздела «Основы организации деятельности органов внутренних дел по расследованию преступлений»*, магистранты уясняют предмет, задачи и систему курса, анализируют задачи, функции и организационно-структурное построение, правовые основы деятельности органов предварительного следствия и дознания в системе МВД России; постигают специфику реализации их руководителями познавательного программирующих и организационно-регулирующих функций управления.

Второй раздел «Организация отдельных направлений деятельности органов предварительного следствия и дознания в системе МВД России» посвящен специфике реализации их руководителями функций управления с целью упорядочения деятельности подчиненных подразделений (сотрудников) на наиболее важных направлениях, определяющих качественные характеристики результатов расследования любых преступлений. Важными направлениями являются: обеспечение в органах внутренних дел законности, качества и сроков расследования преступлений; профилактическая деятельность по уголовным делам и возмещение потерпевшим вреда, причиненного преступлениями; использование специальных знаний, научно-технических средств и методов при расследовании преступлений; внутреннее и внешнее взаимодействие подразделений органов внутренних дел при расследовании преступлений; ресурсное обеспечение расследования преступлений.

В третьем разделе «Организация расследования отдельных видов преступлений, отнесенных к подследственности следователей и дознавателей органов внутренних дел» рассматриваются организационные основы расследования отдельных видов преступлений (нераскрытых, против личности, общеуголовной и эко-

номической направленности). В каждой теме изложены методические подходы к решению наиболее типичных управленческих ситуаций, возникающих на отдельных направлениях процессуальной деятельности подчиненных сотрудников. Задача слушателей состоит в умении применить ранее полученные знания к особенностям организации деятельности органов внутренних дел при расследовании отдельных видов преступлений.

Методика преподавания настоящего курса основана на сочетании теоретических и практических начал. Основной особенностью подготовки магистров является существенное увеличение доли самостоятельной работы в освоении программного материала. Следовательно, аудиторные занятия в рамках данного курса ориентированы на изложение методологии изучения учебного материала, обучение магистрантов формам и методам самостоятельной работы над научными, нормативными правовыми актами и иными источниками.

Теоретическая подготовка состоит из лекций, самостоятельного изучения рекомендованных источников: законов, указов, постановлений и иных нормативных правовых актов, научной и специальной литературы, содержащей среди прочего отечественный и зарубежный опыт управления органами расследования преступлений.

Последующая *практическая подготовка* предусматривает: обсуждение на семинарах и круглых столах актуальных вопросов организации деятельности территориальных органов МВД России по расследованию преступлений; решение задач и вводных на практических занятиях, призванных выработать у магистрантов умения и навыки организации процессуальной и служебной деятельности органов предварительного следствия и дознания в системе МВД России, действующих в повседневных или особых условиях.

Системное овладение материалами курса, фиксация и осмысление знаний, полученных в ходе лекционных, семинарских, практических занятий и результатов самостоятельной подготовки, помимо общей готовности магистрантов к исполнению обязанностей в должности начальников территориальных органов МВД России на районном уровне, входящих в их состав органов предварительного следствия или подразделений дознания, позволит им в дальнейшем быть готовыми восстановить утрачивающиеся под воздействием времени сведения, совершенствовать свою подготовку и актуализировать свои знания об управлении органами расследования преступлений.

Таким образом, учебная дисциплина «Организация деятельности органов внутренних дел по расследованию преступлений» является отраслевым учебным курсом, призванным обеспечить формирование у магистрантов 2 факультета Академии управления МВД России управленческих компетенций, необходимых и достаточных им для реализации в должностях руководителей органов предварительного следствия и дознания в системе МВД России предоставленных им процессуальных и служебных полномочий с целью достижения упорядоченности функциональной и организационной структур и деятельности подчиненных сотрудников и подразделений (органов) при расследовании подследственных им преступлений в повседневных или особых условиях в соответствии с требованиями законодательства Российской Федерации, решениями вышестоящих субъектов управления, рекомендациями криминалистики и научной организации труда.

Лекция 2

Задачи и компетенция, функции и структура органов предварительного следствия и дознания в системе МВД России

§ 1. Организационное обеспечение в системе МВД России реализации функции расследования преступлений

Под функцией традиционно понимается способ поведения, направление деятельности государства в конкретной сфере жизнедеятельности общества. В ней выражается сущность государства, основные свойства и социальное назначение, цели и задачи, стоящие перед уполномоченными им должностными лицами или органами, стремящимися к достижению результата путем реализации предоставленных им полномочий специальными способами и методами с использованием доступных им средств и ресурсов¹. «Содержание функций показывает, что делает государство, чем занимаются его органы, какие вопросы они решают. Содержание функции не остается неизменным на всех этапах развития общества и государства»². Возникновение, развитие и прекращение существования той или иной функции государства связано с решением им в определенной сфере социальной практики конкретных задач, возникающих в отношении массовой проблемы, образованной частными проявлениями тех или иных общественных отношений. Не является исключением и функция расследования преступления, реализуемая государством в системе уголовной юстиции. Россия, знавшая как и обвинительный, и розыскной тип судопроизводства, так и их причудливое сочетание в виде различных форм смешанного процесса, сохранила в своей истории следы развития данной функции государства. В соответствии с ранними правовыми актами феодальной эпохи на Руси досудебное исследование обстоятельств

¹ Каск Л.И. Функции и структура государства. Л., 1969 С. 4–9, 47, 59; Морозова Л.А. Функции российского государства на современном этапе // Государство и право. 1993. № 6. С. 98–108.

² Морозова Л.А. Указ. соч. С. 99.

уголовного дела составляло исключительный удел обвинителя — частного лица (истца, челобитчика). Однако уже в тот период допускалось по просьбе истца привлечение лиц, состоящих на государственной службе, к поиску похищенного и розыску виновного лица. Оплата этих действий (приставное, дверское) и наказание за неправомерное основание возлагались на истца³. Непосредственное возникновение государственной функции расследования преступлений связывают с зарождением, развитием и совершенствованием инквизиционного (розыскного) типа уголовного процесса⁴. В ходе развития и совершенствования уголовного судопроизводства России функция расследования преступлений сохраняла свое сущностное, познавательное начало, обретая в различные времена в рамках существовавшей системы уголовной юстиции соответствующие ей организационные и правовые формы⁵. Изменениям подвергались роль, методы и формы участия МВД и подчиненных ему территориальных органов внутренних дел в реализации действий, составляющих содержание функции расследования преступлений⁶.

Одним из полномочий, предоставленных МВД России, является право непосредственно и (или) через органы внутренних дел организовывать и осуществлять в соответствии с законодательством Российской Федерации дознание и производство предварительного следствия по уголовным делам.

В соответствии с УПК Российской Федерации функция расследования преступлений реализуется МВД России посредством производства:

1) предварительного следствия по уголовным делам о преступлениях, отнесенных к подследственности следователей органов внутренних дел (п. 3 ч. 2 ст. 151 УПК РФ);

³ См.: ст. 20, 57, 64, 65 и другие нормы Псковской судной грамоты // Российское законодательство X–XX веков: в 9 т. М., 1984. Т. 1. С. 331–342.

⁴ См.: *Линовский В.А.* Опыт исторических розысканий о следственном уголовном судопроизводстве в России. Одесса, 1841. С. 13–14.

⁵ О развитии функции расследования преступлений см.: *Баршев Я.И.* Основания уголовного судопроизводства, с применением к российскому уголовному судопроизводству. СПб., 1841; *Квачевский А.А.* Об уголовном преследовании, дознании и предварительном исследовании преступлений по Судебным уставам 1864 г.: теоретическое и практическое руководство: в 3-х ч. СПб., 1966, 1867, 1869–1870; *Якубович Н.А.* Теоретические основы предварительного следствия: учеб. пособ. М., 1971 и др.

⁶ См. *Крылов И.Ф., Бастрыкин А.И.* Розыск, дознание, следствие: учебное пособие. Л., 1984; *Статкус В.Ф.* Становление и развитие следственного аппарата органов внутренних дел: учеб. пособ. М., 1984.

2) дознания (в общем порядке либо в сокращенной форме) по уголовным делам о преступлениях, отнесенных к подследственности дознавателей органов внутренних дел (п. 1 ч. 3 ст. 151, гл. 32 и 32¹ УПК РФ);

3) неотложных следственных действий по уголовным делам о преступлениях, по которым производство предварительного следствия является обязательным, органами внутренних дел и входящими в их состав территориальными, в том числе линейными, управлениями (отделами, отделениями, пунктами⁷) полиции (ст. 157 УПК РФ).

В целях организационного обеспечения исполнения МВД России предоставленных ему полномочий государство посредством принятия облаченных в правовую форму управленческих решений создает новые или реорганизует уже существующие подразделения органов внутренних дел или определяет в них категории должностных лиц, которые на постоянной или временной основе правомочны осуществлять функцию расследования преступлений. Важными характеристиками организационных образований выступают цели и задачи, компетенция, функциональная и организационная структуры. Все они между собой взаимосвязаны, а в повседневной практике оказывают друг на друга непосредственное влияние и воздействие. Для исследования названных атрибутивных признаков органов расследования преступлений теория управления применяет функционально-структурный и структурно-функциональный подходы.

Функционально-структурный метод предусматривает установление при создании или преобразовании органа расследования преступлений четкой взаимосвязи между его функциональными (цель, задачи, функции) и организационными элементами (категории должностных лиц, временные и постоянные организационно-штатные образования). На основе логической зависимости функций от задач, а задач от цели происходит формирование функциональной модели органа, а на основе фактического распределения функций между имеющимися или создаваемыми органами расследования преступлений или их структурными подразделениями создается его организационная структура.

⁷ Полномочия органов дознания распространены на пункты полиции с 15 февраля 2014 г., даты вступления в силу Федерального закона РФ от 3 февраля 2014 г. № 3-ФЗ «О внесении изменения в статью 40 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации». См.: Рос. газ. 2014. 5 февр.

В соответствии с данным методом функциональная структура (взаимосвязи между всеми нормативно определенными функциями органа расследования преступлений) рассматривается в качестве первичного образования, которое подвергается декомпозиции посредством расчленения функций на процедуры, а процедур – на действия и операции. На основе взаимосвязей между функциями определяется место и роль каждого исполнителя или их организационного объединения (группы, подразделения, органа). Рассмотренный метод применяется на стадии разработки положений об органах расследования преступлений и их структурных подразделениях, должностных инструкций (должностных регламентов) сотрудников, внесении в них изменений с учетом решений вышестоящих субъектов управления. Использование на практике данного метода обеспечивает соответствие действий руководителей по упорядочению организационных связей между подчиненными сотрудниками научно обоснованной последовательности реализации функции организации при создании или преобразовании органов расследования преступлений.

Вместе с тем нельзя отрицать и тот факт, что в процесс реализации нормативно-определенных моделей распределения функций повседневная обстановка вносит определенные коррективы. Руководитель в ходе организации деятельности органа, маневрируя имеющимися силами и средствами, не должен допустить, чтобы функциональная модель распределения обязанностей под влиянием текущих дел и заданий утратила свою определенность. В целях предотвращения вышеназванных отклонений начальник органа расследования преступлений может использовать *структурно-функциональный метод*, который позволяет выявить, какие функции фактически выполняет орган расследования преступлений или входящее в его состав то или иное подразделение или сотрудник. В отличие от первого метода, при его реализации за первооснову берутся структурные элементы органа расследования преступлений. Для выявления фактически выполняемых ими функций используются средства наблюдения, постоянной фиксации порученных ему заданий и полученных результатов. Метод эффективен на стадии выявления недостатков в повседневной процессуальной и служебной деятельности, поиска отклонений от утвержденных положений и должностных инструкций (должностных регламентов), обнаружения латентных функций, отвлекающих силы и средства возглавляемого органа расследования преступлений.

Цель — это идеальный образ будущего результата, который должен быть достигнут органом расследования преступления за определенный временной промежуток. Важно определять цель через важные качественные характеристики результата, к достижению которого руководитель ведет возглавляемый им служебный коллектив сотрудников, осуществляющих производство предварительного расследования. Определенность параметров будущего результата позволяет уяснить цель, конкретизировать ее в задачах, позволяет упростить контроль и оценку степени ее достижения. Задачи представляют собой модели трудностей, препятствий, стоящих на пути достижения результата. Решение задач осуществляется посредством выполнения органом расследования преступлений тех или иных действий (функций) на основе предоставленных ему полномочий в определенной сфере. Под компетенцией понимается закрепленная нормативными правовыми актами совокупность властных полномочий конкретного государственного органа (должностного лица) по определенным предметам ведения (в сфере деятельности или по кругу вопросов, подлежащих разрешению).

Анализ нормативных правовых актов, многолетние наблюдения в системе МВД России за повседневной правоприменительной деятельностью органов расследования преступлений дают основания выделить в их практической деятельности несколько направлений: 1) уголовно-процессуальная деятельность, осуществляемая определенными УПК РФ субъектами путем производства неотложных следственных действий, предварительного следствия или дознания по уголовным делам о преступлениях, отнесенных соответственно к подследственности следователей или дознавателей; 2) поддержание жизнеспособности, дисциплины, внутренней организованности и согласованного функционирования всех элементов органов расследования преступлений как самостоятельных обособленных подразделений в системе МВД России; 3) выполнение органами расследования преступлений в составе МВД России общесистемных функций, возложенных на них, как и на другие подразделения (органы); 4) реализация отдельных функций управления, получивших на определенном уровне системы МВД России соответствующее их специфике функциональное и организационно-структурное оформление.

Процессуальная деятельность в приведенной классификации поставлена на первое место неслучайно. В силу функционального предназначения органов расследования преступлений в системе уголовной юстиции и уголовном судопроизводстве она занимает в их практической деятельности доминирующее

место. Остальные подвиды носят обслуживающий характер. Каждое из названных выше направлений имеет непосредственное отношение к функционированию всех и каждого органа расследования преступлений, должно охватываться вниманием субъекта управления, изучаться им, включаться в объект своих управляющих воздействий.

Иерархическое построение системы МВД России и многообразия выполняемых органами расследования преступлений функций требуют применения на федеральном, межрегиональном (окружном), региональном и районном уровнях специальных принципов распределения компетенции между органами расследования преступлений. С учетом особенностей реализации органами внутренних дел функции расследования преступлений в каждой функциональной подсистеме принципы распределения компетенции будут иметь различное проявление, определяя существенные характеристики каждой организационной структуры. Все принципы, применяемые в системе МВД России при организационном построении органов расследования преступлений, объединены в три группы: 1) принципы, определяющие общие характеристики подсистемы (органов предварительного следствия, подразделений дознания и органов дознания в системе МВД России); 2) принципы распределения функций (обязанностей) между структурными элементами на конкретном уровне управления соответствующей подсистемой; 3) принципы распределения функций (обязанностей) между сотрудниками конкретного органа предварительного следствия, подразделения дознания и выступающих в качестве органов дознания территориального органа МВД России и входящих в его состав управлений, отделов, отделений и пунктов полиции.

К первой группе относятся административно-территориальный, отраслевой и объектовый принципы распределения зон ответственности тех или иных органов расследования преступлений, а также принципы централизации или децентрализации функций управления в системе МВД России однородными органами расследования преступлений. Применение второй группы принципов подчинено решению задачи организационного обеспечения основных, обеспечительных и управленческих функций, реализуемых сотрудниками и подразделениями органа расследования преступлений на конкретном уровне в системе МВД России. В качестве основного принципа распределения функций между сотрудниками конкретного органа расследования преступлений традиционно используется принцип специализации.

Таким образом, организационное обеспечение в системе МВД России реализации функции расследования преступлений осуществляется на основе разработанной теории управления методологии посредством создания трех функциональных подсистем, учитывающих особенности правовых форм осуществления предварительного расследования в досудебном производстве, а именно: 1) подсистемы органов предварительного следствия, объединяющих в себе следователей органов внутренних дел, уполномоченных осуществлять предварительное следствие по уголовным делам о преступлениях, отнесенных к их подследственности; 2) подсистемы подразделений дознания, объединяющих в себе дознавателей органов внутренних дел, уполномоченных осуществлять дознание (в полной или сокращенной форме) по уголовным делам, отнесенных к их подследственности; 3) подсистемы органов, уполномоченных осуществлять неотложные следственные действия по уголовным делам о преступлениях, по которым производство предварительного следствия является обязательным (органы внутренних дел и входящие в их состав территориальные, в том числе линейные, управления (отделы, отделения, пункты) полиции). Задачи, компетенция, функции и структура каждой подсистемы закрепляется соответствующими нормативными правовыми актами. Для дифференциации функций между элементами каждой подсистемы используются специальные принципы, определяющие на соответствующем уровне системы МВД России особенности функциональной и организационной структуры конкретного органа расследования преступлений.

§ 2. Организационное обеспечение в системе МВД России производства неотложных следственных действий по уголовным делам, по которым предварительное следствие обязательно

В соответствии с ч. 1 ст. 40 УПК РФ органы внутренних дел Российской Федерации и входящие в их состав территориальные, в том числе линейные, управления (отделы, отделения, пункты) полиции действуют в уголовном судопроизводстве в статусе органов дознания. В уголовном судопроизводстве каждый орган дознания наделен одинаковым объемом полномочий, но обладает разной компетенцией.

На органы дознания возлагаются следующие полномочия: 1) право производства дознания по уголовным делам, по которым производство предварительного следствия необязательно, — в порядке, установленном гл. 32 УПК РФ⁸; 2) выполнение неотложных следственных действий по уголовным делам, по которым производство предварительного следствия обязательно, — в порядке, установленном ст. 157 УПК РФ; 3) осуществление иных полномочий, предусмотренных уголовно-процессуальным законодательством.

Согласно ч. 1 ст. 157 УПК РФ орган дознания, установив в сообщении наличие признаков преступления, по которому производство предварительного следствия обязательно, в пределах компетенции и в порядке, установленном ст. 146 УПК РФ, возбуждает уголовное дело и производит по нему неотложные следственные действия. После производства неотложных следственных действий и не позднее 10 суток со дня возбуждения уголовного дела орган дознания направляет уголовное дело руководителю следственного органа в соответствии с п. 3 ст. 149 УПК РФ.

Компетенция территориальных органов МВД России по возбуждению уголовных дел о преступлениях, по которым предварительное следствие является обязательным, ограничена положениями п. 1 ч. 2 ст. 157 УПК РФ, норма которого сформулирована по принципу исключения. Для того чтобы иметь представление о перечне преступлений, по которым предварительное следствие обязательно и по которым территориальные органы МВД России имеют право принять решение о возбуждении уголовного дела и провести неотложные следственные действия, начальник органа должен из перечня преступлений, подследственных следователям всех правоохранительных органов, исключить преступления, по которым предоставлены ст. 157 УПК РФ полномочия реализуют органы Федеральной службы безопасности, Таможенные органы, командиры воинских частей и соединений, начальники военных учреждений и гарнизонов, начальники учреждений и органов уголовно-исполнительной системы, иные должностные лица, которым предоставлены полномочия органов дозна-

⁸ Отметим, что Федеральный закон Российской Федерации от 4 марта 2013 г. № 23-ФЗ «О внесении изменений в статьи 62 и 303 Уголовного кодекса Российской Федерации и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации» не изменил редакцию ст. 40 УПК РФ, хотя и дополнил данный кодекс главой 32¹ «Сокращенное дознание». Вместе с тем данным законом введена ч. 11 ст. 150 УПК РФ, согласно которой дознание производится в общем порядке либо в сокращенной форме.

ния в соответствии со ст. 40 УПК РФ. Наибольшую трудность на практике может вызвать определение компетенции иных должностных лиц, которым предоставлены полномочия органов дознания. Во-первых, помимо прямо перечисленных в ст. 40 УПК РФ органов дознания к ним отнесены и иные органы исполнительной власти, наделенные в соответствии с федеральным законом полномочиями по осуществлению оперативно-разыскной деятельности⁹. К числу «иных органов дознания» следует отнести не упомянутые в ст. 157 УПК РФ Федеральную службу охраны и Службу внешней разведки. Кроме того, действие п. 6 ч. 2 ст. 157 УПК РФ будет распространяться и на органы дознания, названные в ст. 40 УПК РФ, а именно: органы Федеральной службы судебных приставов и органы государственного пожарного надзора федеральной противопожарной службы. Во-вторых, следуя буквальному толкованию п. 1 ч. 2 ст. 157 УПК РФ, п. 6 ч. 2 данной статьи кодекса не содержит перечня уголовных дел, которыми (а не органами) ограничена компетенция территориальных органов МВД России. Вместе с тем формулировка первого абзаца ч. 2 ст. 157 УПК РФ предоставляет всем органам дознания право производства неотложных следственных действий. Выход из данного положения видится в изменении конструкции нормы, содержащейся в ч. 2 ст. 157 УПК РФ. В то же время по наиболее часто встречающимся на районном уровне преступлениям ее современная редакция дает возможность начальникам территориальных органов МВД России в достаточно полной мере определить свою компетенцию и организовать работу подчиненных сотрудников в соответствии с требованиями закона.

Закон ограничивает 10 сутками максимальную продолжительность выполнения органом дознания неотложных следственных действий по конкретному уголовному делу, по которому производство предварительного следствия является обязательным. Данный срок может быть ограничен фактом окончания производства всех неотложных следственных действий, например, по истечении 5 суток с даты возбуждения уголовного

⁹ Полный перечень таких органов содержится в ст. 13 Федерального закона Российской Федерации от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности», согласно которому помимо упомянутых в ст. 40 УПК Российской Федерации органов полномочиями органов дознания обладают органы Федеральной службы безопасности, федеральный орган исполнительной власти в области государственной охраны, Таможенные органы Российской Федерации, Служба внешней разведки Российской Федерации, Федеральная служба исполнения наказаний Российской Федерации.

дела. Назначение неотложных следственных действий, осуществляемых органом дознания после возбуждения уголовного дела, по которому производство предварительного следствия обязательно, состоит в обнаружении и фиксации следов преступления, а также доказательств, требующих незамедлительного закрепления, изъятия и исследования (п. 19 ст. 5 УПК РФ). Их следует отличать от неотложных следственных действий, выполняемых следователем и дознавателем по уголовному делу, которое им не подследственно, до передачи его соответственно руководителю следственного органа или прокурору для направления по подследственности (ч. 5 ст. 152 УПК РФ). Установленный законом срок и юридические факты, определяющие его прекращение, непосредственно влияют на длительность функционирования в определенном режиме территориального органа МВД России на районном уровне как специфической системы управления субъектами процессуальной деятельности. Задача субъектов управления обеспечить готовность территориального органа МВД России к своевременному и качественному производству неотложных следственных действий по уголовному делу о преступлениях, по которым производство предварительного следствия является обязательным. После выполнения неотложных следственных действий и не позднее 10 суток уголовное дело должно быть направлено руководителю соответствующего следственного органа (п. 3 ст. 149 и ч. 3 ст. 157 УПК РФ).

Анализ составов преступлений, по которым территориальные органы МВД России на районном уровне имеют право возбуждать уголовные дела и производить неотложные следственные действия, показывает, что они подследственны следователям разных органов предварительного следствия. Большинство из них имеют предметную (родовую) подследственность, например, убийство, умышленное причинение тяжкого вреда здоровью, повлекшее по неосторожности смерть потерпевшего, тяжкие и особо тяжкие преступления, совершенные несовершеннолетними и в отношении несовершеннолетних, расследуются только следователями Следственного комитета Российской Федерации. Квалифицированные и особо квалифицированные преступления против собственности (кражи, грабежи, мошенничество и др.) расследуют следователи органов внутренних дел. По ряду преступлений закон допускает альтернативную (смешанную) подследственность, согласно которой производство предварительного следствия по уголовным делам одной и той же категории осуществляют разные следователи.

К их числу относятся, например, преступления, предусмотренные ст. 282¹ и 282² Уголовного кодекса Российской Федерации¹⁰. Полагаем, поскольку УПК РФ ограничивает начальника органа дознания в выборе руководителя следственного органа, которому должно быть направлено возбужденное уголовное дело, исключительно правилами его подследственности, то при альтернативной подследственности у него есть право выбора такого адресата. Одновременно, согласно ч. 5 ст. 151 УПК РФ факт выявления территориальным органом МВД России преступления, по которому предварительное следствие является обязательным, дает начальнику органа дознания возможность направить возбужденное по нему уголовное дело по завершении производства неотложных следственных действий руководителю следственного органа данного территориального органа МВД России.

Помимо УПК РФ компетенция конкретного территориального органа МВД России на районном уровне ограничена территорией обслуживания, на которой он осуществляет свою служебную деятельность. Границы территории обслуживания территориального органа определяются правовым актом руководителя соответствующего территориального органа МВД России на региональном уровне в соответствии с утвержденной Министром внутренних дел Российской Федерации схемой размещения территориальных органов¹¹.

Субъектами организации производства неотложных следственных действий по уголовным делам о преступлениях, по которым производство предварительного следствия является обязательным, являются начальники органа дознания и их заместители, уполномоченные давать поручения о производстве неотложных следственных действий (п. 17 ст. 5 УПК РФ). В результате внесенных в УПК РФ изменений¹² и организационно-

¹⁰ Уголовный кодекс Российской Федерации. Далее – УК Российской Федерации.

¹¹ См.: Об организации взаимодействия между органами внутренних дел на транспорте и МВД, ГУВД, УВД по субъектам Российской Федерации, органами внутренних дел в закрытых административно-территориальных образованиях, на особо важных объектах и разграничении объектов оперативного обслуживания: приказ МВД России от 10 июля 2008 г. № 598; Вопросы реформирования территориальных органов МВД России: приказ МВД России от 14 июня 2011 г. № 637; Об утверждении Порядка выполнения сотрудниками полиции обязанностей и реализации прав за пределами обслуживаемой территории: приказ МВД России от 30 декабря 2011 г. № 1354.

¹² О внесении изменения в статью 40 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации: Федеральный закон Российской Федерации от 22 июля 2010 г. № 158-ФЗ // СЗ РФ. 2010. № 30. Ст. 3989.

штатных преобразований территориальных органов МВД России¹³ значительно расширился субъектный состав должностных лиц данных органов на районном уровне, уполномоченных организовывать производство неотложных следственных действий. К их числу следует отнести две категории должностных лиц: 1) начальников территориальных органов МВД России на районном уровне и трех его заместителей¹⁴; 2) начальников, входящих в состав территориальных органов МВД России на районном уровне территориальных, в том числе линейных, управлений (отделов, отделений, пунктов) полиции и их заместителей. Исходя из данной классификации, не обладают вышеназванными полномочиями заместители начальника полиции, являющиеся по должности заместителем начальника территориального органа МВД России. Полномочия по организации производства неотложных следственных действий соответствующими руководителями территориальных органов МВД России и входящих в их состав территориальных, в том числе линейных, управлений (отделов, отделений, пунктов) полиции должны быть отражены в их должностных инструкциях (должностных регламентах).

Решая вопрос организационного обеспечения производства неотложных следственных действий, начальники органа дознания и их заместители должны помнить, что выбор ими исполнителей отданных поручений не ограничен ч. 2 ст. 41 УПК РФ. Системное толкование норм, изложенных в ст. 40, 41 УПК РФ, однозначно указывает на то, что только полномочия по проведению дознания, предусмотренные п. 1 ч. 2 ст. 40 УПК РФ, не могут быть возложены начальником органа дознания или его заместителем на то лицо, которое проводило или проводит по конкретному уголовному делу оперативно-разыскные мероприятия. В отношении организационного обеспечения производства неотложных действий данный запрет не действует. Вместе с тем не все сотрудники территориального органа МВД России могут быть исполнителями поручений начальника органа дознания или его заместителя о производстве неотложных следственных действий. Полагаем, что данное поручение не распространяется на следователей органов внутренних дел.

¹³ О некоторых организационных вопросах и структурном построении территориальных органов МВД России: приказ МВД России от 30 апреля 2011 г. № 333.

¹⁴ Ст. 15 Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации на районном уровне: приказ МВД России от 21 апреля 2011 г. № 222. Далее – Типовое положение о территориальном ОМВД России на районном уровне.

Территориальный орган МВД России на районном уровне обладает в уголовном судопроизводстве и иными полномочиями¹⁵, организация исполнения которых также возложена на начальников органов дознания и их заместителей. При организации их выполнения подчиненными сотрудниками важно помнить, что их правовая регламентация осуществляется УПК РФ и изданными в соответствии с ним иными нормативными правовыми актами. Так, согласно ч. 7 ст. 113 УПК РФ привод производится органами дознания на основании постановления дознавателя или следователя, а порядок исполнения постановления определен соответствующим приказом МВД России¹⁶. Статус органа дознания территориальные органы МВД России на районном уровне имеют только в уголовном судопроизводстве. Осуществляемые ими иные функции могут быть взаимосвязаны с их процессуальной деятельностью, но не могут подменять ее в уголовном судопроизводстве. Так, в случае направления руководителю следственного органа уголовного дела, по которому не обнаружено лицо, совершившее преступление, орган дознания обязан принимать розыскные и оперативно-розыскные меры для установления лица, совершившего преступление, уведомления следователя об их результатах (ч. 4 ст. 157 УПК РФ). При этом организация оперативно-розыскных мероприятий должна соответствовать Федеральному закону Российской Федерации от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности».

Таким образом, под организацией производства неотложных следственных действий по уголовным делам, по которым производство предварительного следствия обязательно, понимается реализация начальниками органов дознания в системе МВД России и их заместителями предоставленных им процессуальных и служебных полномочий по упорядочению деятельности подчиненных им сотрудников органа дознания по заблаговременной подготовке и производству после возбуждения такого уголовного дела в установленный законом срок следственных действий, направленных на обнаружение и фиксацию следов преступления, а также доказательств, требующих незамедлительного закрепления, изъятия и исследования.

¹⁵ О полномочиях органов дознания см.: Курс уголовного судопроизводства: учебник: в 3-х т. / под ред. В.А. Михайлова. М., 2006. Т. 1. С. 484–503; *Есина А.С., Арестова Е.Н.* Дознание в органах внутренних дел. М., 2010.

¹⁶ Инструкция о порядке осуществления привода: приказ МВД России от 21 июня 2003 г. № 438.

§ 3. Организационное обеспечение в МВД России производства дознания по уголовным делам, по которым предварительное следствие необязательно

Производство дознания органами внутренних дел имеет давнюю историю, отмеченную различными моделями организационного обеспечения в системе МВД России осуществления данного вида процессуальной деятельности¹⁷. Создание в органах внутренних дел Российской Федерации специализированной службы дознания необходимо связывать с приказом МВД России от 16 октября 1992 г. № 368, возлагавшим на начальников обязанность завершить до 1 ноября 1992 г. формирование специализированных подразделений дознания в составе милиции общественной безопасности за счет имеющейся и дополнительно выделенной штатной численности. Изменение уголовно-процессуального законодательства потребовало укрепления подразделений дознания в рамках плана реализации Основных направлений совершенствования их деятельности в 2006–2011 г.¹⁸ Организационно-структурные преобразования территориальных органов МВД России в 2011–2012 гг. оказали непосредственное влияние на подразделения дознания.

Подследственность дознавателей органов внутренних дел установлена п. 1 ч. 3 ст. 151 УПК РФ, построенным по принципу исключения, требующего для определения актуального перечня подследственных им преступлений системного толкования закона. Кроме того, начальники территориальных органов МВД России должны помнить, что в соответствии с п. 2 ч. 3 ст. 150 УПК РФ только дознаватели органов внутренних дел могут по письменному указанию прокурора проводить дознание по уголовным делам об иных преступлениях небольшой и средней тяжести. Формы осуществления ими своей процессуальной деятельности закреплены в главах 32 и 32¹ УПК РФ.

¹⁷ Петров С.В. Системный анализ проблемы дознания (организационный аспект): учеб. пособ. М., 1977; Гирько С.И. Деятельность полиции в уголовном судопроизводстве: монография. М., 2013; Сафоненко Д.Ю. Организация процессуальной деятельности органов дознания: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2009.

¹⁸ Об утверждении Основных направлений совершенствования деятельности подразделений дознания органов внутренних дел Российской Федерации на 2006–2011 годы и плана их реализации: приказ МВД России от 3 августа 2006 г. № 606.

Современная подсистема подразделений дознания, объединяющих в себе дознавателей органов внутренних дел, уполномоченных осуществлять дознание (в полной или сокращенной форме) по уголовным делам, отнесенных к их подследственности, характеризуется следующими основными признаками.

1. Подсистема сформирована с использованием административно-территориального, объектового и отраслевого принципов создания подразделений в составе территориальных органов МВД России. Применение данных принципов при организационном обеспечении производства дознания обеспечивает доступность специализированных подразделений территориальных органов МВД России для населения, возможность оперативного реагирования на сообщения о преступлениях, учитывает основные группы факторов, оказывающих влияние на специфику производства по ним предварительного расследования в условиях административно-территориального образования, особо важного объекта и на транспорте.

2. Управление подсистемой осуществляется децентрализованно двумя самостоятельными подразделениями центрального аппарата МВД России: Управлением по организации дознания и Главным управлением на транспорте. Возложенные на Управление по организации дознания МВД России задачи могут быть подразделены на две основные группы: 1) задачи структурного подразделения центрального аппарата МВД России, участвующего в формировании и реализации государственной политики на закрепленном за ним направлении деятельности (п. 9.1, 9.2, 9.4. Положения об Управлении по организации дознания МВД России¹⁹); 2) организационно-методическое обеспечение деятельности подразделений дознания (организации дознания), организация их внутреннего и внешнего взаимодействия (п. 9.3, 9.5, 9.6. Положения об Управлении по организации дознания МВД России²⁰). Исходя из обозначенных задач оно выполняет функции головного подразделения Министерства в области выработки и реализации государственной политики и нормативно-правового регулирования в области предупреждения, выявления, раскрытия и расследования преступлений, предварительное следствие по которым необязательно, а также исполнения законодательства Российской Федерации об уголовном судопроизводстве. В отношении ниже-

¹⁹ Об утверждении Положения об Управлении по организации дознания Министерства внутренних дел Российской Федерации: приказ МВД России от 25 июня 2011 г. № 725.

²⁰ Там же.

стоящих подразделений дознаниями и органов управления ими в территориальных органах МВД России, обслуживающих административно-территориальные образования, особо важные и режимные объекты, оно выполняет функции отраслевого органа управления. Особую группу образуют функции по упорядочению внутриорганизационной деятельности Управления.

Главное управление на транспорте МВД России возглавляет отраслевую подсистему подразделений дознания²¹. Главное управление, выполняя функции головного подразделения МВД России по организации деятельности органов внутренних дел на железнодорожном, водном и воздушном транспорте и осуществляя организационно-методическое обеспечение их деятельности, в пределах предоставленных полномочий организует в соответствии с законодательством Российской Федерации в подчиненных органах производство дознания по уголовным делам, по которым производство предварительного следствия необязательно, а также неотложных следственных действий по уголовным делам, по которым производство предварительного следствия обязательно, отнесенных к подсудственности органов внутренних дел (п. 11.12 Положения о Главном управлении на транспорте МВД России²²). Следовательно, в МВД России в подсистеме подразделений дознания существует две отраслевых подсистемы, возглавляемых соответствующими подразделениями центрального аппарата.

3. Каждая из вышеназванных подсистем имеет разные уровни управления. Возглавляемая Управлением по организации дознания, подсистема подразделений дознания представлена на федеральном, региональном и районном уровнях системы МВД России. Возглавляемая Главным управлением на транспорте, представлена на федеральном, окружном, межрегиональном и районном уровнях системы МВД России.

4. Разработка типовых положений о подразделениях дознания (организации дознания) и их типовых структур отнесена к компетенции Управления по организации дознания²³. Разработка и утверждение положений о подразделениях организации дознания и подразделениях дознания возложены на начальников управлений на транспорте МВД России по федеральным округам, Восточно-Сибирского и Забайкальского линейного

²¹ Об утверждении Положения о Главном управлении на транспорте Министерства внутренних дел Российской Федерации: приказ МВД России от 16 июня 2011 г. № 680.

²² Там же.

²³ См.: п. 10.23 Положения об Управлении по организации дознания МВД России.

управления МВД России на транспорте, начальников территориальных органов МВД России на региональном уровне²⁴.

В соответствии с разработанными Управлением по организации дознания МВД России рекомендациями²⁵ по подготовке вышеназванных положений подразделение организации дознания является самостоятельным структурным подразделением территориального органа МВД России на региональном уровне, реализующим в пределах компетенции исполнение законодательства Российской Федерации об уголовном судопроизводстве на обслуживаемой территории. Помимо организации и производства предварительного расследования в форме дознания, подразделение организации дознания МВД по республике, ГУ(У) МВД России по иным субъектам Российской Федерации решает задачи организационно-методического обеспечения деятельности подразделений дознания территориальных органов МВД России на районном уровне, принимает меры по совершенствованию их деятельности и организации межведомственного и ведомственного взаимодействия. Каждой из вышеперечисленных задач соответствует свой набор функций. Рассматривая подразделение организации дознания в качестве субъекта отраслевого управления подразделениями дознания территориальных органов МВД России в конкретном регионе Российской Федерации, отметим, что оно реализует весь комплекс управленческих функций от осуществления мониторинга и комплексного анализа оперативно-служебной деятельности по предупреждению, выявлению, раскрытию и расследованию преступлений, предварительное расследование по которым производится в форме дознания, до ведения в установленном порядке контрольно-наблюдательных производств по направлениям деятельности, учета движения уголовных дел и составления отчетных документов. В структуре подразделения организации дознания могут создаваться отделы, отделения, группы по направлениям деятельности, в том числе подразделения по производству дознания по уголовным делам, отнесенным к компетенции дознавателей органов внутренних дел Российской Федерации. Для выработки комплексных управленческих решений при начальнике подразделения организации дознания действует оперативное совещание, порядок проведения и состав которого

²⁴ Вопросы организации деятельности подразделений дознания (организации дознания) территориальных органов Министерства внутренних дел Российской Федерации: приказ МВД России от 21 ноября 2011 г. № 1051. П. 5.1.

²⁵ О направлении рекомендаций и схемы докладной записки: письмо УОД МВД России от 3 декабря 2012 г. № 90/1839.

определяются единолично начальником подразделения. На оперативном совещании могут быть заслушаны отчеты начальников (заместителей начальников) подразделений дознания, а по согласованию с руководством МВД по республике, ГУ(У) МВД России по иным субъекта Российской Федерации – начальников (заместителей начальников – начальников полиции) территориальных органов МВД России на районном уровне по вопросам, отнесенным к компетенции подразделения организации дознания.

Подразделение дознания является структурным подразделением территориального органа МВД России на районном уровне и реализует в пределах компетенции исполнение законодательства Российской Федерации об уголовном судопроизводстве на обслуживаемой территории. На данные подразделения возложены две основные задачи: 1) организация и производство дознания по уголовным делам о преступлениях, отнесенных к подследственности дознавателей органов внутренних дел Российской Федерации; 2) профилактика преступлений. Задачи конкретизированы в семи основных функциях, раскрывающих основные направления процессуальной и служебной деятельности подразделения. В зависимости от численности личного состава подразделения дознания территориальных органов МВД России на районном уровне могут создаваться в виде управлений, отделов, отделений, групп и направлений²⁶. Для выполнения возложенных функций в структуре отдела дознания могут создаваться отделения, группы, направления, в структуре отделения – группы, направления. Согласно типовым структурам территориальных органов МВД России на районном уровне и входящих в их состав управлений (отделов, отделений) полиции подразделение дознания подчиняется заместителю начальника территориального органа МВД России на районном уровне – начальнику полиции, а подразделение дознания отдела (отделения) полиции – начальнику отдела (отделения) полиции. Особо следует выделить организационное подчинение подразделения дознания в пункте полиции. Ранее обращалось внимание на то, что начальник пункта полиции согласно ст. 40 УПК Российской Федерации не является начальником органа дознания, но согласно типовой структуре, утвержденной приказом МВД России от 30 апреля 2010 г. № 333 «О некоторых организационных вопросах и структурном постро-

²⁶ О некоторых организационных вопросах и структурном построении территориальных органов МВД России: приказ МВД России от 30 апреля 2011 г. № 333. Приложение № 2.

ении территориальных органов МВД России», в его организационном подчинении находится подразделение дознания. Вместе с тем согласно рекомендациям разработанным Управлением по организации дознания МВД России, в группе дознания старший дознаватель (дознаватель) осуществляет руководство группой по поручению начальника территориального органа МВД России на районном уровне. Следовательно, начальник пункта полиции будет осуществлять только оперативное служебное руководство подразделением дознания в пределах полномочий, определенных начальником территориального органа МВД России, в состав которого входит возглавляемый им пункт полиции.

Таким образом, подсистема подразделений дознания сформирована в системе МВД России на основе административно-территориального, объектного и отраслевого принципов. Система управления подразделениями дознания в системе МВД России децентрализована: на федеральном уровне отраслевыми субъектами управления выступают Управление по организации дознания и Главное управление на транспорте МВД России. Помимо задач, определенных УПК Российской Федерации, подразделения организации дознания территориальных органов МВД России на региональном уровне осуществляют организационно-методическое обеспечение деятельности подразделений дознания территориальных органов МВД России на районном уровне, основные силы и средства которых должны быть направлены на расследование уголовных дел о преступлениях, отнесенных к подследственности дознавателей органов внутренних дел Российской Федерации.

§ 4. Организационное обеспечение в системе МВД России производства предварительного следствия

Впервые должности следователей в системе Министерства внутренних дел были учреждены в 1920 г.²⁷ Введение в штатное расписание органов внутренних дел должностей следователей, избираемые при этом модели управления их деятельностью

²⁷ *Валов С.В.* Учреждение должностей следователей в рабоче-крестьянской милиции в 1920 году // *Органы предварительного следствия в системе МВД России: история, современность, перспективы: сб. матер. всерос. науч.-практ. конф.: в 2-х ч. М., 2013. Ч. 1. С. 29–35.*

и схемы организационного подчинения зависели от изменений уголовно-процессуального закона и типов, применяемых в системе МВД России организационных структур²⁸. Пятилетний опыт применения Основ уголовного судопроизводства Союза ССР и союзных республик показал настоятельную необходимость предоставления в 1963 г. права производства предварительного следствия следователям органов охраны общественного порядка²⁹. В 1998–1999 гг. реализованы организационные мероприятия, направленные на централизацию управления органами предварительного следствия в системе МВД России. «За полувековой период проведена колоссальная работа, берущая свое начало с момента становления службы и продолжающаяся в настоящее время в формате бескомпромиссной борьбы с преступностью»³⁰.

Личный состав органов предварительного следствия в системе МВД России включает в себя сотрудников, федеральных государственных гражданских служащих и работников³¹. Следователи органов внутренних дел уполномочены осуществлять предварительное следствие по уголовным делам о преступлениях, указанных в п. 3 ч. 2 ст. 151 УПК РФ. Помимо родовой (предметной) подследственности их компетенция дополнена правом осуществлять расследование уголовных дел о преступлениях, которые упомянуты в ч. 5 ст. 151 УПК РФ, в том случае, если данные преступления были выявлены органами внутренних дел. Объем работы может зависеть от выявления преступлений, на которые распространяются правила подследственности по связи уголовных дел (ч. 6 ст. 151 УПК РФ). Перечень подследственных следователям органов внутренних дел преступлений может быть расширен письменным указанием прокурора о необходимости производства предварительного следствия по уголовным делам, по которым предварительное расследование производится в форме дознания (ч. 4 ст. 150 УПК РФ).

²⁸ Валов С.В. Типология форм организационного объединения оперативно-розыскной деятельности и функции предварительного следствия // Современные тенденции управления расследованием преступлением: сб. науч. тр.: в 3-х ч. М., 2007. Ч. 3. С. 38–45.

²⁹ О предоставлении права производства предварительного следствия органам охраны общественного порядка: Указ Президиума Верховного Совета СССР от 6 апреля 1963 г. № 1237-VI // Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1963. № 15. С. 408.

³⁰ 50 лет Следствию МВД России. М., 2013. С. 4.

³¹ О мерах по совершенствованию организации предварительного следствия в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации: Указ Президента Российской Федерации от 23 ноября 1998 г. № 1422 // СЗ РФ. 1998. № 48. Ст. 5923.

Исходя из законодательно определенного круга полномочий следователей органов внутренних дел основными задачами органов предварительного следствия в системе МВД России являются:

1) обеспечение в пределах своих полномочий исполнения законодательства Российской Федерации об уголовном судопроизводстве;

2) организационно-методическое руководство расследованием преступлений, подследственных следователям органов внутренних дел Российской Федерации.

Определенные на основе вышеперечисленных задач шесть основных функций органов предварительного следствия в большей степени характеризуют организационно-методическое руководство и управленческую деятельность конкретных должностных лиц³². Проведенный на основе ранее названных научных методов анализ подсистемы органов предварительного следствия и положений о них показывает, что все реализуемые ими функции можно объединить в три основные группы, от которых зависит модель организационно-структурного построения органов на каждом уровне в системе МВД России, а именно: 1) производство предварительного расследования в форме предварительного следствия; 2) организационно-методическое руководство подчиненными органами предварительного следствия; 3) обеспечительные функции (кадровая, материально-техническая, делопроизводственная).

Управление подсистемой органов предварительного следствия в системе МВД России носит централизованный характер. Его осуществляет Следственный департамент МВД России³³. Положения о структурных подразделениях и порядок их подчиненности руководству Следственного департамента МВД России определены его начальником. В структуре департамента выделяется три блока подразделений, реализующих ранее выделенные группы функций. Производство предварительного следствия по уголовным делам об организованной преступной деятельности

³² См.: п. 9 Положения об органах предварительного следствия в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации: утв. Указом Президента Российской Федерации от 23 декабря 1998 г. № 1422.

³³ О мерах по совершенствованию организации предварительного следствия в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации: Указ Президента Российской Федерации от 23 декабря 1998 г. № 1422. П. 1, 10 Положения об органах предварительного следствия в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации; Положение о Следственном департаменте Министерства внутренних дел Российской Федерации: утв. приказом МВД России от 1 июля 2011 г. № 780.

в сфере экономики, общественной безопасности, интересов государственной службы, наркобизнеса, о преступлениях в сфере высоких технологий и интеллектуальной собственности, имеющих международный и межрегиональный характер, повышенный общественный резонанс и особую сложность в расследовании, возложено на сотрудников управления по расследованию организованной преступной деятельности. Функции организационно-методического обеспечения выполняют организационное, контрольно-методическое и информационно-аналитическое управления. Обеспечительные функции возложены на управление по обеспечению деятельности органов предварительного следствия.

Органы предварительного следствия представлены на всех уровнях системы МВД России. В силу централизованного управления подсистемой и в соответствии с принятой моделью управления территориальными органами МВД России органы предварительного следствия имеют двойное подчинение. Их руководители по должности являются заместителями начальников соответствующих территориальных органов МВД России³⁴. Для организационного построения подсистемы используются административно-территориальный, объектовый и отраслевой принципы³⁵.

В результате реализации организационно-штатных мероприятий на окружном уровне свои функции выполняет только следственная часть Главного управления Министерства внутренних дел Российской Федерации по Северо-Кавказскому федеральному округу, подчиненная Следственному департаменту МВД России и реализующая исполнение законодательства Российской Федерации об уголовном судопроизводстве на территории соответствующего федерального округа по уголовным делам, отнесенным приказами МВД России к ее компетенции³⁶. Традиционно перечень расследуемых следственными частями преступлений увязывается с компетенцией оперативных подразделений ГУ МВД России по федеральному округу. Ключевыми признаками

³⁴ См.: п. 11–15 Положения об органах предварительного следствия в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации.

³⁵ Органы предварительного следствия, расследующие уголовные дела о преступлениях на транспорте, имеют свою иерархическую подчиненность. Контроль за ними осуществляет специализированный отдел организационного управления Следственного департамента МВД России.

³⁶ О некоторых вопросах Министерства внутренних дел Российской Федерации: Указ Президента Российской Федерации от 5 мая 2014 г. № 300 // СПС Консультант-Плюс; Об утверждении Типового положения о следственной части при главном управлении МВД России по федеральному округу (по расследованию организованной преступной деятельности): приказ МВД России от 14 августа 2006 г. № 636.

преступлений, включаемых в такой перечень, являются совершение общественно опасного деяния на территории соответствующего федерального округа и наличие в действиях соучастников признаков организованной преступной деятельности в любой форме, установленной УК РФ. В структуре следственной части могут создаваться два вида подразделений, сформированных на основе линейной или территориальной специализации.

Органы предварительного следствия территориальных органов МВД России на региональном уровне³⁷ являются органами, обеспечивающими организационно-методическое руководство деятельностью подчиненных органов предварительного следствия в системе МВД России на территории субъекта Российской Федерации³⁸. Исходя из их предназначения в подсистеме перед ними поставлены задачи, которые могут быть объединены в три группы: 1) управленческие (п. 12.1, 12.2 Типового положения); 2) предметные (процессуальные) (п. 12.3 Типового положения); 3) обеспечительные (п. 12.4 Типового положения). Указанные задачи реализуются посредством выполнения соответствующих групп функций, получивших в структуре органов предварительного следствия территориальных органов МВД России на региональном уровне соответствующее организационное обеспечение³⁹. Управленческие функции в отношении подчиненных органов предварительного следствия выполняются подразделениями аппаратов управления: организационно-зональными, контрольно-методическими, информационно-аналитическими подразделениями. Расследование уголовных дел осуществляется следственными частями по расследованию организованной преступной деятельности, действующими на правах управлений (при 30 и более единицах штатной численности), отделов (при 8 и более единицах), отделений (при 4 и более сотрудниках). Название данного вида подразделений прямо указывает на характер уголовных дел, которые должны расследоваться следователями следственных частей⁴⁰. Обеспечительные функции реализуются подразделениями по работе

³⁷ Далее – ГСУ, СУ, СО территориальных органов МВД России на региональном уровне.

³⁸ О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 23 ноября 1998 г. № 1422: приказ МВД России от 4 января 1999 г. № 1. Приложение № 2.

³⁹ Там же. Приложения № 6–8.

⁴⁰ Подробнее о специфике организации деятельности следственных частей см.: *Иванов А.В.* Правовые основы организации и деятельности следственных частей в системе министерств и управлений внутренних дел: дис. ... канд. юрид. наук. М., 1999.

с личным составом, ресурсного обеспечения, канцеляриями. В установленном порядке за счет имеющейся штатной численности в составе органа предварительного следствия территориального органа МВД России на региональном уровне или в непосредственном его подчинении могут создаваться специализированные и другие подразделения. В ряде регионов созданы специализированные следственные отделы по расследованию определенных видов преступлений, уголовные дела о которых не входят в компетенцию следственных частей (по расследованию дорожно-транспортных преступлений, преступлений экономической направленности и т. п.). Следует иметь в виду, что на ГСУ, СУ, СО территориального органа МВД России на региональном уровне не может быть возложено исполнение функций, не предусмотренных уголовно-процессуальным законодательством и Типовым положением.

Численность личного состава ГСУ, СУ, СО территориального органа МВД России на региональном уровне поставлена в зависимость от общей штатной численности органов предварительного следствия в регионе. Согласно утвержденной методике все органы предварительного следствия территориальных органов МВД России на региональном уровне разделены на шесть категорий, для каждой из которых установлены свои нормативы формирования штатной численности⁴¹. Главные следственные управления (далее – ГСУ) образуются в МВД по республикам, ГУ МВД России по иным субъектам Российской Федерации. В остальных случаях создаются следственные управления (при штатной численности личного состава 25 единиц и более) или следственные отделы (от 10 единиц и более). Вид и численность органов предварительного следствия территориальных органов МВД России на региональном уровне влияют на организационную структуру, отображающую все виды связей между их подразделениями. Как правило, для формирования структуры ГСУ, СУ, СО используется линейно-функциональная модель, а для управления входящими в их состав подразделениями – линейная структура.

Органы предварительного следствия территориальных органов МВД России на районном уровне созданы для обеспечения в пределах своих полномочий исполнения законодатель-

⁴¹ Об организационно-штатных вопросах органов предварительного следствия и оплате труда их сотрудников: приказ МВД России от 18 февраля 1999 г. № 125. Приложение № 58.

ства Российской Федерации об уголовном судопроизводстве путем надлежащей организации расследования уголовных дел, подследственных следователям органов внутренних дел⁴². Данная задача конкретизируется в девяти функциях, определяющих основные направления процессуальной и служебной деятельности органов предварительного следствия территориальных органов МВД России на районном уровне. На них не может быть возложено исполнение функций, не предусмотренных уголовно-процессуальным законодательством и Типовым положением. В зависимости от численности личного состава органы предварительного следствия на районном уровне могут создаваться в виде управлений (30 единиц и более), отделов (15 единиц и более), отделений (4 единицы и более), групп (2 единицы и более)⁴³. Штатная численность и лимит денежного содержания каждого из перечисленных выше органов предварительного следствия устанавливается начальником территориального органа МВД России на региональном уровне. Следует заметить, что в силу специфики организации работы следственных управлений для данного вида подразделений разработаны специализированные Типовое положение и Типовая структура, которая отражает характер организационных связей, возникающих между входящими в его состав подразделениями. Поскольку в отличие от иных органов предварительного следствия на районном уровне следственное управление выполняет и функции организационно-методического руководства подчиненных следователей, то в его составе предусмотрено создание организационно-зональных и информационно-аналитических подразделений, а также подразделения по работе с личным составом⁴⁴. Процессуальная деятельность осуществляется подразделениями по расследованию преступлений на обслуживаемой территории, дислоцированными, как правило, в зданиях соответствующих отделов, отделений полиции, и следственной частью по расследованию организо-

⁴² О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 23 ноября 1998 г. № 1422: приказ МВД России от 4 января 1999 г. № 1. Приложение № 5.

⁴³ Допускается создание следственных групп численностью 1 штатная единица.

⁴⁴ Об утверждении Типового положения и Типовой структуры следственного управления при УВД по городу (городскому округу), по нескольким муниципальным образованиям: приказ МВД России от 26 января 2009 г. № 52; Об установлении окладов месячного денежного содержания сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации: приказ МВД России от 1 декабря 2011 г. № 1192. Приложение № 8, раздел 5, пункт 5.

ванной преступной деятельности. Чем меньше по численности орган предварительного следствия территориального органа МВД России на районном уровне, тем проще модель управления его повседневной деятельностью. Для следственных управлений, отделов и отделений (численностью более 8 штатных единиц) применяется линейно-функциональная структура, для остальных подразделений — линейная.

Подсистема органов предварительного следствия в определенной степени автономна в системе МВД России. Автономность управления проявляется в предоставленных начальникам органов предварительного следствия на федеральном, окружном и региональном уровнях в системе МВД России правах издавать в пределах предоставленной компетенции приказы по вопросам процессуальной (только для начальника Следственного департамента МВД России⁴⁵) и служебной деятельности подчиненных органов предварительного следствия, а также праве назначать и проводить служебные проверки в отношении подчиненных сотрудников⁴⁶.

Таким образом, для производства предварительного следствия по преступлениям, подследственным следователям органов внутренних дел, в системе МВД России сформирована представленная на всех уровнях, в определенной степени автономная и централизованно управляемая подсистема органов предварительного следствия. При ее создании использовались административно-территориальный, объектовый и отраслевой принципы. Чем выше занимаемый уровень, тем больший объем в выполняемых органом предварительного следствия функциях занимает организационно-методическое руководство подчиненными подразделениями. По мере повышения уровня подсистемы усложняется характер расследуемых следователями уголовных дел. Состав выполняемых органами предварительного следствия на каждом уровне системы МВД России функций, избранный вид организационного обеспечения и численность личного состава определяют тип организационных структур, отражающих организационные связи, складывающиеся между сотрудниками и подразделениями.

⁴⁵ См.: ч. 5 ст. 39 УПК РФ.

⁴⁶ Об утверждении Порядка проведения служебной проверки в органах, организациях и подразделениях Министерства внутренних дел Российской Федерации: приказ МВД России от 26 марта 2013 г. № 161.

Лекция 3

Правовые основы организации деятельности органов внутренних дел по расследованию преступлений

§ 1. Понятие правовых основ организации деятельности органов внутренних дел по расследованию преступлений

Управление и право как два общественных явления находятся в состоянии постоянного взаимного воздействия, формы выражения которого всегда привлекали внимание и юристов, и представителей теории управления. Упорядочивающий потенциал каждого из вышеназванных явлений используется в практике упорядочения коллективной деятельности людей во всех сферах социума.

Одновременное упорядочивание, совершенствование и развитие всего комплекса общественных отношений, достижение высокой степени согласованности потребностей, интересов и целей их участников в социуме обеспечивается помимо прочего *установлением, закреплением, соблюдением и поддержанием* в актуальном состоянии *образцов их поведения*, совокупно выражающих социально-значимые потребности, интересы, ценности и взгляды о мере возможного и должного социально значимого действия. Образцы поведения членов социума идеально представлены *в определенных социальных нормах, стандартах, требованиях и правилах, объединенных в мораль, религиозные догмы, идеологию, право*, составляющих *нормативную подсистему общества*. Право выступает той частью нормативной подсистемы общества, которая неразрывно связана с государством. Эта связь наряду с другими признаками (всеобщностью, общеобязательностью, специфической формой выражения) отличает право от иных элементов нормативной подсистемы общества, повышает его значение в регулировании общественных отношений в различных сферах жизнедеятельности всех членов социума. Значение права повышается в сфере уголовной юстиции, в рамках которой действуют органы расследования преступлений, уполномоченные ограничивать права и свободы участников общественных отношений и применять меры государственного принуждения.

Деятельность следователей, дознавателей и органов дознания в основном судопроизводстве протекает в процессуальной форме, которая обязывает совершать следственные и иные процессуальные действия в определенных УПК РФ порядке, условиях и последовательности. Принимаемые ими решения и совершаемые действия в рамках уголовно-процессуальных правоотношений строго ограничены правовыми предписаниями¹. Порядок уголовного судопроизводства, установленный на территории Российской Федерации, является общеобязательным для всех участников уголовно-процессуальных отношений (ст. 1, 2 УПК РФ). Не являются исключением и уголовно-процессуальные отношения, возникающие между руководителем следственного органа и следователем, начальником органа дознания и подчиненным сотрудником, начальником подразделения дознания и дознавателем.

Полиция осуществляет свою деятельность в точном соответствии с законом. Согласно ст. 6 Федерального закона «О полиции»² всякое ограничение прав, свобод и законных интересов участников общественных отношений допустимо со стороны сотрудника полиции только по основаниям и в порядке, которые предусмотрены Федеральным законом. Данные требования в равной степени распространяются на все виды деятельности, осуществляемой полицией в рамках уголовного судопроизводства и за его пределами.

Принцип законности выступает основополагающим при осуществлении внутриорганизационной деятельности органов предварительного следствия и дознания в системе МВД России. Служба в полиции осуществляется в соответствии с законодательством Российской Федерации, регламентирующим вопросы прохождения службы в органах внутренних дел. Порядок и правила выполнения служебных обязанностей и реализации предоставленных прав устанавливаются законодательством Российской Федерации, Приказом сотрудника органов внутренних дел Российской Федерации, дисциплинарным уставом органов внутренних дел Российской Федерации, контрактом, приказами и распоряжениями Министра внутренних дел Российской Федерации, приказами и распоряжениями прямых и непосредственных руководителей (начальников)³.

¹ Курс уголовного судопроизводства: учебник: в 3-х т. / под ред. В.А. Михайлова. М., 2006. Т. 1. С. 48.

² О полиции: Федеральный закон Российской Федерации от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ.

³ Там же. Ст. 34; О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федеральный закон Российской Федерации от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ. Ч. 1. Ст. 47.

Названные выше факторы повышают роль и значение права в упорядочении организационных связей между сотрудниками и подразделениями органов предварительного следствия, подразделений и органов дознания в системе МВД России. Субъекты управления, предпринимая усилия по организации их повседневной деятельности, не могут игнорировать модели поведения подчиненных сотрудников и подразделений, содержащиеся в нормативных правовых актах. Правовая обусловленность действий подчиненных определяет аналогичный характер полномочий и правоприменительных действий со стороны их руководителей. Субъект управления, оказывая воздействие на подчиненных, использует исходное и основополагающее свойство права, придающее ему качество специфического регулятора, координатора коллективной деятельности людей, состоящее в способности оказывать на них информативное и ценностно-мотивационное воздействие посредством согласования их специфических интересов и поддержания динамического равновесия между личным интересом и общественной необходимостью⁴.

Вместе с тем разнообразие общественных отношений, возникающих в процессе создания или преобразования органов расследования преступлений, упорядочения их повседневной процессуальной и иной служебной деятельности, не охватывается регулятивными возможностями права. Сфера правового регулирования не совпадает со сферой влияния, оказываемого субъектами управления на сознание и волю сотрудников органов расследования преступлений. Управляющие воздействия в отношении лиц, осуществляющих расследование преступлений, могут быть основаны кроме закона и на нормах морали, нравственности, нормах организационной культуры конкретного органа предварительного следствия, подразделения или органа дознания. Закон не устанавливает периодичность проверок и категории уголовных дел, требующих повышенного внимания со стороны руководителя. Упорядоченность процессуальной деятельности следователя (дознателя) выступает как результат правильного сочетания предписаний уголовно-процессуального закона (к форме, срокам и последовательности совершения действий, обоснованности и мотивированности принимаемых решений) и рекомендаций криминалистики (к методам, при-

⁴ Государственно-правовые основы управления органами внутренних дел: аналитич. обзор. М., 2011. С. 13.

емам и средствам действий). Достижение целей управления возможно в результате беседы с сотрудником, формирования позитивного морально-психологического климата в служебном коллективе и его окружении. Сочетание в управленческой деятельности различных социальных регуляторов для упорядочения действий подчиненных сотрудников, являющихся членами служебных коллективов, позволяет субъектам управления достигать поставленных целей и решать возникающие задачи. Одновременно наличие нескольких доступных руководителю видов социальных регуляторов, сила воздействия которых может быть использована для упорядочения коллективных действий подчиненных сотрудников и подразделений, повышает требования к уровню знаний основных свойств различных видов общественных отношений, возникающих в ходе организации деятельности по расследованию преступлений, а также к умениям и навыкам применения соответствующего регулятора или их сочетания для упорядочения действий участников таких отношений. Руководители должны уметь выделять из всей совокупности общественных отношений, характерных для организации деятельности органов расследования преступлений, те, которые объективно могут, должны быть и уже урегулированы правом. Правильное определение границ правового регулирования организации деятельности органов расследования преступлений повышает эффективность юридического воздействия субъектов управления, осуществляемого посредством установления для объектов управления общих правил поведения.

Основной структурной единицей права выступает норма права, отличающаяся от других признанных в социальной среде установлений своим общеобязательным, всеобщим характером, обращенным к воле и сознанию участников общественных отношений следовать заложенному в ней образцу (эталону, масштабу) поведения, признаваемому и обеспечиваемому государством. Группа правовых норм, регулирующих группу сходных общественных отношений, называется институтом. Группы регулятивных средств (правовых норм и принципов), применяемых специфическими приемами и способами (методом) для упорядочения определенного комплекса общественных отношений (предмета), объединяются в отрасли права. Системность права основана на объективных, всеобщих, многообразных, существенных, взаимных и относительных связях общественных отношений, к которым применяется вышеназванный социальный регулятор.

Общественные отношения, возникающие в системе МВД России между субъектами и объектами управления в процессе создания или преобразования органов расследования преступления, упорядочения их процессуальной и иной служебной деятельности, образуют в силу своей специфики особые системные связи между юридическими нормами, в которых заложены образцы поведения представителей управляющей и управляемой подсистем. Группа вышеназванных общественных отношений образует особый предмет правового регулирования. Особенность его будет определяться спецификой основной (предметной) деятельности органов предварительного следствия, подразделений и органов дознания, осуществляемой в рамках уголовного судопроизводства. Правовой институт организации деятельности органов предварительного следствия и дознания в системе МВД России является по своему составу комплексным правовым образованием, представленным правовыми нормами различных отраслей права. Общественные отношения, возникающие между руководителем следственного органа и следователем, начальником подразделения дознания и дознавателем, начальником органа дознания и подчиненным ему сотрудником на досудебных стадиях уголовного судопроизводства, регулируются нормами уголовно-процессуального права. Большинство вопросов упорядочения структуры органов расследования преступлений, обеспечения их жизнеспособности и эффективной деятельности разрешаются в ходе управленческих правоотношений, модели которых предусмотрены нормами административного права. Отношения, связанные с исполнением бюджета, распределением денежных средств, необходимых для функционирования органов предварительного следствия и дознания в системе МВД России, регулируются нормами финансового права. Нормы трудового права применяются в системе МВД России для регулирования управленческих правоотношений между руководителями и сотрудниками органов расследования преступлений в той части, в которой они не урегулированы нормами института правоохранительной службы в органах внутренних дел.

Помимо отраслевой неоднородности правовой институт организации в системе МВД России деятельности органов расследования преступлений характеризуется наличием в нем общих и специальных правовых норм. Двойственный характер общих правовых норм обусловлен встроенностью органов предварительного следствия и дознания в две взаимосвязанные системы: во-первых, в общегосударственную систему органов, уполномо-

ченных осуществлять предварительное расследование уголовных дел о преступлениях, во-вторых, в систему федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел (МВД России). Нормы, определяющие полномочия руководителя следственного органа или начальника подразделения дознания (ст. 39 и 41¹ УПК Российской Федерации), не предусматривают каких-либо изъятий в зависимости от ведомства, в котором такой участник уголовно-процессуальных отношений проходит правоохранительную службу. Целостность и управляемость системы МВД России обеспечивается установлением общеобязательных правил для организации деятельности всех структурных подразделений и органов различных уровней. Вместе с тем специфика деятельности и правового статуса органов предварительного следствия и дознания в системе МВД России требует создания специальных моделей поведения для субъектов управленческих общественных отношений, возникающих между руководителями и подчиненными сотрудниками названных органов.

Нормы права устанавливаются, вводятся в действие, изменяются или отменяются специальными актами уполномоченных государственных органов или должностных лиц. Такие акты получили название нормативных правовых актов. Система нормативных правовых актов (отраслей законодательства) основана на системном представлении отраслей права. В современном классификаторе правовые акты, содержащие нормы, регулирующие управленческие правоотношения, возникающие в процессе организации деятельности органов предварительного следствия и дознания в системе МВД России, относятся к нескольким рубрикам, таким как: 160.020.080 «Органы внутренних дел»; 180.060.020 «Возбуждение уголовного дела, дознание и предварительное следствие»; 160.080.000 «Взаимодействие государственных органов обеспечения безопасности между собой и с правоохранительными органами иностранных государств» и ряду других⁵. Заметим, что применительно к иным федеральным органам классификатор предусматривает отдельную рубрику⁶, объединяющую в себе нормативные правовые акты, регулирующие общественные отношения, возникающие при формировании системы органов, организации их деятельностью,

⁵ О классификаторе правовых актов: Указ Президента Российской Федерации от 15 марта 2000 г. № 511 // СЗ РФ. 2000. № 12. Ст. 1260.

⁶ См., например, рубрики: 190.020.030 – Руководство деятельностью уголовно-исполнительной системы; 190.010.020 – Система и организация прокуратуры; 190.020.020 – Система и организация органов юстиции.

руководстве подчиненными подразделениями и сотрудниками (федеральными государственными служащими).

В силу того что нормативные правовые акты могут содержать в себе не только нормы, непосредственно регулирующие общественные отношения, возникающие в процессе организации деятельности органов расследования преступлений, то по предметному действию они могут быть классифицированы на конкретно-ориентированные и общие. Так, УПК РФ регулирует общественные отношения между всеми участниками уголовного судопроизводства, а не только между сотрудниками органов предварительного следствия и дознания. Приказом МВД России от 30 апреля 2011 г. № 333, решающим некоторые организационные вопросы и регулирующим структурное построение территориальных органов МВД России, среди прочих определен перечень должностей старшего и среднего начальствующего состава и соответствующих им предельных специальных званий в органах предварительного следствия в системе МВД России⁷. К числу конкретно-ориентированных нормативных правовых актов относятся Положение об органах предварительного следствия в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации⁸, статусные нормативные правовые акты об органах предварительного следствия, подразделениях и органах дознания⁹.

Исходя из вышеизложенного основным элементом правовых основ организации деятельности органов внутренних дел по расследованию преступлений следует рассматривать правовые нормы. Их относимость к предмету правового регулирования установить легче, чем нормативного правового акта, содержащего в себе правовые нормы, регулирующие иные общественные отношения.

Морфологический анализ совокупности общественных отношений, возникающих в ходе организации деятельности органов внутренних дел по расследованию преступлений, позволя-

⁷ О некоторых организационных вопросах и структурном построении территориальных органов МВД России: приказ МВД России от 30 апреля 2011 г. № 333.

⁸ Положение об органах предварительного следствия в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации: утв. Указом Президентом Российской Федерации от 23 ноября 1998 г. № 1422 // СЗ РФ. 1998. № 48. Ст. 5923.

⁹ Положение об Управлении по организации дознания Министерства внутренних дел Российской Федерации: приказ МВД России от 25 июня 2011 г. № 725; Положение о Следственном департаменте Министерства внутренних дел Российской Федерации: приказ МВД России от 1 июля 2011 г. № 780; Вопросы организации деятельности подразделений дознания (организации дознания) территориальных органов Министерства внутренних дел Российской Федерации: приказ МВД России от 21 ноября 2012 г. № 1051 и др.

ет определить состав предмета правового регулирования. В его состав входят общественные отношения, возникающие между субъектами и объектами управления органами предварительного следствия, подразделениями и органами дознания в системе МВД России при создании или преобразовании указанных выше органов (подразделений); упорядочении функциональных и организационных связей между их сотрудниками, федеральными государственными служащими и работниками; реализации руководителями органов расследования предоставленных им процессуальных и служебных полномочий по формированию, оформлению и реализации управляющих воздействий на объекты управления в целом, а также при реализации отдельных функций управления и организации деятельности подчиненных на определенных направлениях их процессуальной и иной служебной деятельности. Все вышеназванные группы общественных отношений объединяют два системно образующих признака: во-первых, обязательным участником таких отношений выступает руководитель органа расследования преступления или уполномоченное им лицо; во-вторых, отношения возникают в результате реализации указанными выше лицами предоставленных им процессуальных и служебных полномочий с целью упорядочения деятельности подчиненных сотрудников, подразделений или органов.

Основным методом правового регулирования уголовно-процессуальных отношений является императивный метод. Повседневная деятельность органов внутренних дел осуществляется на основе принципа единоначалия, подразумевающего наделение начальника полномочиями по руководству сотрудниками вверенного ему органа с соблюдением требований нормативных правовых актов и направленного на обеспечение четкости и слаженности действий подчиненных в решении оперативно-служебных задач. В силу данного обстоятельства императивный метод доминирует и в регулировании отношений, возникающих в ходе организации служебной деятельности сотрудников органов расследования преступлений. Гибкость управления подчиненными силами и средствами органов расследования преступлений обеспечивается применением диспозитивного метода, основанного на учете инициативы и самостоятельности субъектов управления в выборе оптимального управленческого решения в условиях динамично изменяющейся оперативной обстановки на обслуживаемой территории.

Таким образом, правовые основы организации деятельности органов внутренних дел по расследованию преступлений — это совокупность правовых норм, регулирующих управленче-

ские общественные отношения, возникающие в результате реализации руководителями органов расследования преступлений предоставленных им процессуальных и служебных властных полномочий при создании или реорганизации в системе МВД России органов предварительного следствия, подразделений и органов дознания, упорядочении их процессуальной и иной служебной деятельности в целом или на отдельных направлениях. Институт организации деятельности органов внутренних дел по расследованию преступлений имеет комплексный характер, так как представлен нормами из различных отраслей права. Место института организации деятельности органов внутренних дел по расследованию преступлений в системе правовых норм определяется двойственным положением органов предварительного следствия, подразделений и органов дознания, одновременно входящих в общегосударственную систему органов предварительного расследования (вне зависимости от их ведомственной принадлежности) и являющихся составными элементами системы федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел. Предмет правового регулирования представляет собой совокупность общественных отношений, возникающих при реализации руководителями органов расследования преступлений предоставленных им полномочий по организации (в статике и динамике) процессуальной и служебной деятельности подчиненных сотрудников, подразделений и органов. Регулирование осуществляется посредством сочетания императивного и диспозитивного методов. Важность всестороннего рассмотрения правовых основ определяется предоставлением ряду субъектов управления органами расследования преступлений нормотворческих полномочий.

§ 2. Классификация нормативных правовых актов, регулирующих организацию деятельности органов внутренних дел по расследованию преступлений

Нормативный правовой акт – это письменный официальный документ, принятый (изданный) в определенной форме уполномоченным должностным лицом или органом государства в пределах его компетенции и направленный на установление, изменение или отмену правовых норм, рассчитанных на многократное применение и относительно неопределенный круг лиц.

Принадлежность нормативных правовых актов к регулированию организации деятельности органов внутренних дел по расследованию преступлений обусловлена наличием в их текстах правовых норм или их отдельных элементов (гипотез, диспозиций, санкций), предусматривающих основные признаки (правовые модели) общественных отношений, возникающих в ходе упорядочения организационного построения или повседневной деятельности органов предварительного следствия, подразделений и органов дознания в системе МВД России. Нормативные правовые акты следует отличать от правовых актов индивидуального значения, рассчитанных на однократное действие в отношении определенных субъектов в конкретных обстоятельствах места и времени.

В специальной юридической литературе выделяется несколько критериев для классификации нормативных правовых актов. В качестве критериев выделяются определенные существенные признаки, позволяющие выстроить всю систему нормативных правовых актов в определенный классификационный ряд. К числу признаков дифференциации нормативных правовых актов относятся предмет (сфера) правового регулирования, юридическая сила, субъекты нормотворчества, уровни управления системой МВД России, круг исполнителей и другие.

Предмет (сфера) правового регулирования определяют относимость того или иного нормативного правового акта к определенной отрасли законодательства. Ранее отмечалось, что правовой институт организации деятельности органов внутренних дел по расследованию преступлений является комплексным образованием, представленным правовыми нормами различных отраслей права. Их состав отражает многообразие общественных отношений, складывающихся при организационно-структурном построении органов расследования преступлений и упорядочении их повседневной деятельности. Важность данной классификации состоит в том, что нормы одной отрасли права не могут распространить свое действие на отношения, входящие в предмет регулирования другой отрасли¹⁰. Так, уголовное судопроизводство представляет собой самостоятельную сферу правового регулирования, для комплексного и специального

¹⁰ В качестве примера разрешения коллизии предмета регулирования двух отраслей законодательства см.: По делу о проверке конституционности отдельных положений статей 7, 15, 107, 234 и 450 УПК Российской Федерации в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы: постановление Конституционного суда РФ от 29 июня 2004 г. № 13-П // СЗ РФ. 2004. № 27. Ст. 2804.

нормативного упорядочения которой законодатель издал кодифицированный нормативный правовой акт и установил приоритет УПК Российской Федерации перед иными федеральными законами в регулировании уголовно-процессуальных отношений. Правильное сопоставление признаков того или иного общественного отношения, реально возникшего в практике организации деятельности органов расследования преступлений, с предметом регулирования конкретной отрасли права позволит руководителю избрать верный способ юридического воздействия на субъектов коллективной деятельности (участников данного общественного отношения).

Комплексным признаком, определяющим положение нормативного правового акта при иерархическом моделировании структуры рассматриваемого правового института, является юридическая сила. В соответствии с конкретным выражением этого признака определяется соподчиненность нормативных правовых актов, регулирующих различные стороны сходной группы общественных отношений. Применение данного признака позволяет подразделить все нормативные правовые акты, содержащие правовые нормы, регулирующие общественные отношения, возникающие при организации деятельности органов внутренних дел по расследованию преступлений, на две группы: законы и иные нормативные правовые акты.

Высшую юридическую силу имеет Конституция Российской Федерации (ст. 15), которая определяет права и свободы человека высшей ценностью. Она возлагает на государство и его органы обязанность признавать, соблюдать и защищать права и свободы человека и гражданина, которые определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием (ст. 2, 17, 18). Названные выше положения являются обязательными для всех субъектов управления органами расследования преступлений, так как они обязаны обеспечить выполнение норм Конституции Российской Федерации в повседневной деятельности подчиненных, а также строго следовать им при формировании, оформлении и реализации управляющих воздействий, адресованных гражданам Российской Федерации.

Конституция провозглашает разделение властей по горизонтали и вертикали, закладывая основы для разделения предметов их ведения и полномочий (ст. 10 и 11). В ведении Российской Федерации находятся такие важные вопросы, имеющие фунда-

ментальное значение для организации в системе МВД России органов предварительного следствия и дознания, как установление системы федеральных органов законодательной, исполнительной и судебной власти, порядка их организации и деятельности; формирование федеральных органов государственной власти; уголовное и уголовно-процессуальное законодательство; официальный статистический учет; федеральная государственная служба (ст. 71). Конституция Российской Федерации предоставляет Министерству внутренних дел право создавать свои территориальные органы и назначать соответствующих должностных лиц для осуществления своих полномочий (ст. 78).

Кроме того, Конституция Российской Федерации устанавливает иерархию нормативных актов в правовой системе Российской Федерации (ст. 15, 76, ч. 3 ст. 90 и др.), определяя тем самым построение, и правовых основ организации деятельности органов внутренних дел по расследованию преступлений. Конституция Российской Федерации определяет субъектов законодательной инициативы (ст. 104), основные требования, которыми должны руководствоваться субъекты правотворчества (ст. 15), соотносит предметы ведения с правовыми формами реализации правотворческих полномочий (ст. 76). Конституция Российской Федерации и федеральные законы имеют верховенство на всей территории Российской Федерации (ч. 2 ст. 4). Законы Российской Федерации подразделяются на две категории: федеральные конституционные законы, принимаемые в особом порядке по вопросам, предусмотренным Конституцией Российской Федерации (ст. 108), и федеральные законы (ст. 105), которые не могут противоречить федеральным конституционным законам (ч. 3 ст. 76). К важным федеральным конституционным законам, в определенной мере оказывающим влияние на общие подходы организации в системе МВД России органов расследования преступлений, следует отнести Федеральный конституционный закон Российской Федерации от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации»¹¹, определяющий порядок деятельности и полномочия высшего исполнительного органа государственной власти Российской Федерации, в том числе в сфере обеспечения законности, прав и свобод граждан, борьбы с преступностью (ст. 19). В силу функциональной взаимосвязи органов расследования преступлений и судов

¹¹ О Правительстве Российской Федерации: Федеральный конституционный закон РФ от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ // СЗ РФ. 1997. № 51. Ст. 5712.

в системе уголовной юстиции следует обратить внимание на ряд федеральных конституционных законов, закрепляющих судебную систему Российской Федерации¹². Поскольку органы расследования преступлений уполномочены применять меры государственного принуждения, то их руководителям важно знать для организации внешнего взаимодействия полномочия Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, реализуемые им в целях обеспечения гарантий государственной защиты прав и свобод граждан, их соблюдения и уважения государственными органами и должностными лицами¹³. При организации деятельности органов расследования преступлений в условиях чрезвычайного и военного положения следует учитывать, что в данных правовых режимах применение любых форм и видов ускоренного или чрезвычайного судопроизводства не допускается, а судопроизводство будет осуществляться в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами и другими федеральными законами¹⁴.

Все федеральные законы по характеру регулируемых ими общественных отношений, возникающих при организации деятельности в системе МВД России органов расследования преступления предлагается разделить по нескольким критериям. Одним из ключевых признаков является характер деятельности управляемых объектов. На основе данного критерия все федеральные законы подразделяются на регулирующие процессуальную и иную служебную деятельность. УПК Российской Федерации определяет полномочия руководителя следственного органа, начальника подразделения дознания, начальника органа дознания и его заместителя, регулирует их уголовно-процессуальные отношения с подчиненными (следователем, дознавателем, лицом, выполняющим функции органа дознания). Ряд вытекающих из процессуальной деятельности прав и обязанностей подчиненных сотруд-

¹² О судебной системе Российской Федерации: Федеральный конституционный закон РФ от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ // СЗ РФ. 1997. № 1. Ст. 1; О судах общей юрисдикции в Российской Федерации: Федеральный конституционный закон РФ от 7 февраля 2011 г. № 1-ФКЗ // СЗ РФ. 2011. № 7. Ст. 898.

¹³ Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации: Федеральный конституционный закон РФ от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ // СЗ РФ. 1997. № 9. Ст. 1011. Раздел III.

¹⁴ О чрезвычайном положении: Федеральный конституционный закон РФ от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ. Ч. 2. Ст. 35 // СЗ РФ. 2001. № 23. Ст. 2277; О военном положении: Федеральный конституционный закон РФ от 30 января 2002 г. № 1-ФКЗ. Ч. 1. Ст. 16 // СЗ РФ. 2002. № 5. Ст. 375.

ников установлены иными федеральными законами, выполнение которых должно быть поставлено руководителями органов расследования преступлений на контроль¹⁵. Федеральные законы, регулирующие порядок осуществления оперативно-разыскной деятельности¹⁶, государственной судебно-экспертной деятельности¹⁷, порядок и условия содержания под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений¹⁸, порядок и условия исполнения и отбывания наказаний¹⁹, определяют юридические факты, при наступлении которых возникает внешнее взаимодействие органов расследования и соответствующих федеральных органов власти, их территориальных органов или подведомственных учреждений. В специальную группу объединяются федеральные законы, регулирующие порядок прохождения сотрудниками органов расследования преступлений правоохранительной службы, выступающей разновидностью государственной службы²⁰. Особую категорию образуют федеральные законы, устанавливающие меры государственной и социальной защиты сотрудников органов расследования преступлений²¹.

Согласно ч. 4 ст. 15 Конституции Российской Федерации общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являют-

¹⁵ См., например: О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним: Федеральный закон Российской Федерации от 21 июля 1997 г. № 122-ФЗ // СЗ РФ. 1997. № 30. Ст. 3594. Ч. 4 ст. 12.

¹⁶ Об оперативно-розыскной деятельности: Федеральный закон Российской Федерации от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ // СЗ РФ. 1995. № 33. Ст. 3349. Ст. 11, 12.

¹⁷ О государственной судебно-экспертной деятельности в Российской Федерации: Федеральный закон Российской Федерации от 31 мая 2001 г. № 73-ФЗ // СЗ РФ. 2001. № 23. Ст. 2291. Ст. 7, 19 и др.

¹⁸ О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений: Федеральный закон Российской Федерации от 15 июля 1995 г. № 103-ФЗ // СЗ РФ. 1995. № 29. Ст. 2759. Ст. 13, 28 и др.

¹⁹ Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации.

²⁰ О системе государственной службы Российской Федерации: Федеральный закон Российской Федерации от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ // СЗ РФ. 2003. № 22. Ст. 2063; О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федеральный закон Российской Федерации от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ // СЗ РФ. 2011. № 49. Ч. I. Ст. 7020; Трудовой кодекс Российской Федерации; О полиции: Федеральный закон Российской Федерации от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ.

²¹ О государственной защите судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов: Федеральный закон Российской Федерации от 20 апреля 1995 г. № 45-ФЗ // СЗ РФ. 1995. № 17. Ст. 1455; О социальных гарантиях сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федеральный закон Российской Федерации от 19 июля 2011 г. № 247-ФЗ // СЗ РФ. 2011. № 30. Ч. I. Ст. 4595.

ся составной частью ее правовой системы. При этом правила международного договора имеют приоритет применения перед законом Российской Федерации. Здесь важно понять, что вне зависимости от формы выражения согласия Российской Федерации на обязательность для нее международного договора он будет применяться только в тех рамках, которые определит для себя суверенное государство²². Такие ограничения оформляются оговорками о соблюдении условий договора и соответствующих норм международного права. Каждый из международных актов имеет определенную сферу применения и круг государств, в которых он применяется.

Институт правовой помощи по уголовным делам на территории СНГ регулируется Конвенцией о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам от 22 января 1993 г., которая ратифицирована Российской Федерацией без каких-либо оговорок, равно как и Протокол к ней от 28 марта 1997 года²³.

К числу важных международных нормативных правовых актов, заключенных Российской Федерации в рамках Совета Европы и непосредственно влияющих на организацию деятельности органов внутренних дел по расследованию преступлений, следует отнести Европейскую конвенцию о взаимной правовой помощи по уголовным делам от 20 апреля 1959 г. и Дополнительный протокол к ней от 17 марта 1978 г., Европейскую конвенцию о выдаче от 13 декабря 1957 г., каждая из которых ратифицирована Российской Федерацией с определенными оговорками, ограничивающими распространение содержащихся в конвенциях норм на международные отношения Российской Федерации по изложенным в них вопросам²⁴.

²² О международных договорах Российской Федерации: Федеральный закон Российской Федерации от 15 июля 1995 г. № 101-ФЗ // СЗ РФ. 1995. № 29. Ст. 2757.

²³ О ратификации Конвенции о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам: Федеральный закон Российской Федерации от 4 августа 1994 г. № 16-ФЗ // СЗ РФ. 1994. № 15. Ст. 1684; О ратификации Протокола к Конвенции о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам от 22 января 1993 года: Федеральный закон Российской Федерации от 8 октября 2000 г. № 124-ФЗ // СЗ РФ. 2000. № 41. Ст. 4036.

²⁴ О ратификации Европейской конвенции о взаимной правовой помощи по уголовным делам и Дополнительного протокола к ней: Федеральный закон Российской Федерации от 25 октября 1999 г. № 193-ФЗ // СЗ РФ. 1999. № 43. Ст. 5132; О ратификации Европейской конвенции о выдаче, Дополнительного протокола и Второго дополнительного протокола к ней: Федеральный закон Российской Федерации от 25 октября 1999 г. № 190-ФЗ // СЗ РФ. 1999. № 43. Ст. 5129.

Системное толкование норм Конституции Российской Федерации (ст. 15, 76, ч. 1 и ч. 3 ст. 90, ч. 1 и 3 ст. 115) указывает на необходимость соответствия иных нормативных правовых актов законам.

Президент Российской Федерации издает указы и распоряжения. Они имеют разное значение для формирования правовых основ организации деятельности органов внутренних дел по расследованию преступлений. Указы разделяются на две группы: носящие нормативный характер и являющиеся индивидуальными актами. Нормативные акты в зависимости от характера регулируемых ими общественных отношений подразделяются на несколько групп. Одни указы Президента определяют в системе МВД России организационно-правовой статус органов расследования преступлений или отдельных органов управления ими²⁵. Другие указы устанавливают порядок организации внешнего взаимодействия органов расследования преступлений с иными субъектами правоохранительной деятельности, федеральными и региональными органами власти²⁶. В отдельную группу объединяются указы, уточняющие порядок организации прохождения сотрудниками органов расследования правоохранительной службы²⁷.

Правительство Российской Федерации на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных законов, нормативных указов Президента Российской Федерации издает постановления и распоряжения, которые могут быть классифицированы на группы в зависимости от различ-

²⁵ О мерах по совершенствованию организации предварительного следствия в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации: Указ Президента Российской Федерации от 23 ноября 1998 г. № 1422 // СЗ РФ. 1998. № 48. Ст. 5923; Вопросы Министерства внутренних дел Российской Федерации: Указ Президента Российской Федерации от 1 марта 2011 г. № 248 и др.

²⁶ О координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью: Указ Президента Российской Федерации от 18 апреля 1996 г. № 567 // СЗ РФ. 1996. № 17. Ст. 1958; О дополнительных мерах по обеспечению правопорядка: Указ Президента Российской Федерации от 11 декабря 2010 г. № 1535 // СЗ РФ. 2010. № 50. Ст. 6656.

²⁷ Об утверждении перечня должностей федеральной государственной службы, при назначении на которые граждане и при замещении которых федеральные государственные служащие обязаны представлять сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей: Указ Президента Российской Федерации от 18 мая 2009 г. № 557 // СЗ РФ. 2009. № 21. Ст. 2542; О Дисциплинарном уставе органов внутренних дел Российской Федерации: Указ Президента Российской Федерации от 14 октября 2012 г. № 1377 // СЗ РФ. 2012. № 43. Ст. 5808.

ных критериев. В качестве их могут быть избраны признаки постановлений и распоряжений, например, во исполнение какого нормативного правового акта высшей юридической силы они приняты, какие общественные отношения они регулируют. Ряд постановлений издан Правительством Российской Федерации во исполнение норм, содержащихся в УПК РФ²⁸. Другие конкретизируют порядок применения и финансирования мер безопасности в отношении лиц, находящихся под государственной защитой, регулируют взаимодействие сотрудников органов расследования преступлений с иными субъектами в данной сфере²⁹. Правительство Российской Федерации устанавливает размеры окладов по типовым должностям сотрудников органов внутренних дел и окладов по специальным званиям³⁰.

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 6 марта 2013 г. № 313-р³¹ утверждена государственная программа Российской Федерации «Обеспечение общественного

²⁸ О порядке и размере возмещения процессуальных издержек, связанных с производством по уголовному делу, издержек в связи с рассмотрением гражданского дела, а также расходов в связи с выполнением требований Конституционного суда Российской Федерации и о признании утратившими силу некоторых актов Совета Министров РСФСР и Правительства Российской Федерации: постановление Правительства Российской Федерации от 1 декабря 2012 г. № 1240 // СЗ РФ. 2012. № 50. Ч. VI. Ст. 7058; Об условиях хранения, учета и передачи вещественных доказательств, относящихся к категории наркотических средств, психотропных веществ, их аналогов и прекурсоров, сильнодействующих и ядовитых веществ, а также инструментов и оборудования, находящихся под специальным контролем и используемых для производства и изготовления наркотических средств и психотропных веществ: постановление Правительства Российской Федерации от 12 апреля 2010 г. № 224 // СЗ РФ. 2010. № 16. Ст. 1911; Об утверждении Правил медицинского освидетельствования несовершеннолетнего на наличие или отсутствие у него заболевания, препятствующего его содержанию и обучению в специальном учебно-воспитательном учреждении закрытого типа: постановление Правительства Российской Федерации от 28 марта 2012 г. № 259 // СЗ РФ. 2012. № 14. Ст. 1653.

²⁹ Об утверждении Правил применения отдельных мер безопасности в отношении потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного судопроизводства: постановление Правительства Российской Федерации от 27 октября 2006 г. № 630 // СЗ РФ. 2006. № 45, ст. 4708; Об утверждении Правил выплаты единовременных пособий потерпевшим, свидетелям и иным участникам уголовного судопроизводства, в отношении которых в установленном порядке принято решение об осуществлении государственной защиты: постановление Правительства Российской Федерации от 11 ноября 2006 г. № 664 // СЗ РФ. 2006. № 47. Ст. 4895.

³⁰ Об установлении окладов месячного денежного содержания сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации: постановление Правительства Российской Федерации от 3 ноября 2011 г. № 878 // СЗ РФ. 2011. № 46. Ст. 6504.

³¹ СЗ РФ. 2013. № 11. Ст. 1145.

порядка и противодействие преступности», предусматривающая реализацию подпрограмм «Предварительное следствие» и мероприятий, направленных на совершенствование производства дознания в составе подпрограммы «Полиция». В 2014 г. утверждена новая редакция программы³².

Федеральными органами исполнительной власти нормативные правовые акты издаются на основе и во исполнение нормативных правовых актов, обладающих большей юридической силой, а также по инициативе федеральных органов исполнительной власти в пределах их компетенции. Выделяются следующие формы нормативных правовых актов, принимаемых федеральными органами исполнительной власти: постановления, приказы, распоряжения, правила, инструкции и положения³³.

Следовательно, следующими в иерархии нормативных правовых актов, регулирующих вопросы организации деятельности органов расследования преступлений, следуют межведомственные нормативные правовые акты, подразделяемые на двусторонние и многосторонние по количеству субъектов, взаимодействовавших в ходе нормотворческой работы. МВД России может издавать нормативные правовые акты совместно или по согласованию с другими федеральными органами исполнительной власти, иными государственными органами и организациями³⁴. МВД России приняты двусторонние нормативные правовые акты с Центральным Банком Российской Федерации³⁵, а также с рядом федеральных органов исполнительной

³² Об утверждении государственной программы «Обеспечение общественного порядка и противодействия преступности»: постановление Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 345 // СПС КонсультантПлюс.

³³ П. 1, 2 Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации: утв. постановлением Правительства Российской Федерации от 13 августа 1997 г. № 1009 // СЗ РФ. 1997. № 33. Ст. 3895.

³⁴ Об усилении прокурорского надзора и ведомственного контроля за законностью процессуальных действий и принимаемых решений об отказе в возбуждении уголовного дела при разрешении сообщений о преступлениях: приказ Генеральной прокуратуры Российской Федерации, МВД России, ФСБ России, СК России, ФСКН России, ФТС России, ФСИН России, Минобороны России, ФССП России, МЧС России от 26 марта 2014 г. № 147/209/187/23/119/596/149/196/110/154 // СПС КонсультантПлюс.

³⁵ Об утверждении Порядка взаимодействия Министерства внутренних дел Российской Федерации и Центрального банка Российской Федерации в борьбе с фальшивомонетничеством: приказ МВД России и Центрального банка Российской Федерации от 5 февраля 2009 г. № 102/ОД-113.

власти (Министерством транспорта Российской Федерации³⁶, МЧС России³⁷ и другими). МВД России активно участвовало в разработке многосторонних межведомственных нормативных правовых актов, регулирующих внешнее взаимодействие органов расследования преступлений³⁸, устанавливающих единообразные стандарты их деятельности в схожих сферах социальной практики³⁹. Ряд изданных иными федеральными органами исполнительной власти нормативных правовых актов оказывают влияние на организацию деятельности органов предварительного следствия и дознания в системе МВД России, поскольку они или определяют порядок выполнения обязанностей, результаты которых являются важными для следователей и дознавателей⁴⁰, или устанавливают требования к выполнению ими своих обязанностей в сфере, отнесенной к предмету ведения данного органа⁴¹. Их следует отличать от иных нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, которые для органов предварительного следствия и дознания в системе МВД России носят информационный харак-

³⁶ Об утверждении Инструкции по организации работы нарядов полиции линейных управлений (отделов) МВД России на железнодорожном, водном и воздушном транспорте и работников локомотивных и поездных бригад по обеспечению правопорядка в поездах дальнего следования и пригородного сообщения: приказ МВД России и Минтранса России от 27 декабря 2013 г. № 1022/487.

³⁷ Об организации взаимодействия органов государственного пожарного надзора федеральной противопожарной службы государственной противопожарной службы и органов внутренних дел Российской Федерации в использовании экспертно-криминалистических средств и методов в раскрытии и расследовании преступлений: приказ МЧС России, МВД России от 17 сентября 2012 г. № 549/866.

³⁸ Об утверждении Инструкции по взаимодействию правоохранительных органов Российской Федерации при расследовании и раскрытии преступлений, связанных с посягательствами на культурные ценности России: приказ Генеральной прокуратуры России, МВД России, ФСБ России и ФТС России от 18 января 2012 г. № 9/40/34/86.

³⁹ О едином учете преступлений: приказ Генеральной прокуратуры Российской Федерации, МВД России, МЧС России, Минюста России, ФСБ России, Минэкономразвития России и Федеральной службы Российской Федерации по контролю за оборотом наркотиков от 29 декабря 2005 г. № 39/1070/1021/253/780/353/399.

⁴⁰ Об утверждении Порядка информирования медицинскими организациями органов внутренних дел о поступлении пациентов, в отношении которых имеются достаточные основания полагать, что вред их здоровью причинен в результате противоправных действий: приказ Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации от 17 мая 2012 г. № 565н.

⁴¹ Об утверждении порядка расчета вознаграждения адвоката, участвующего в качестве защитника в уголовном судопроизводстве по назначению органов дознания, органов предварительного следствия или суда, в зависимости от сложности уголовного дела: приказ Министерства юстиции Российской Федерации, Министерства финансов Российской Федерации от 5 сентября 2012 г. № 174/122н.

тер, определяя, например, возможности взаимодействующих с ними экспертных учреждений⁴².

Правом издания нормативных правовых актов в МВД России обладает Министр внутренних дел Российской Федерации или лицо, исполняющее его обязанности. Министр издает нормативные правовые акты по всем вопросам, относящимся к компетенции МВД России. Заместители Министра, руководители подразделений МВД России имеют право издавать нормативные правовые акты лишь в случаях, прямо предусмотренных законодательными и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации⁴³. Так, в соответствии с ч. 5 ст. 39 УПК Российской Федерации начальник Следственного департамента МВД России уполномочен устанавливать объем процессуальных полномочий иных руководителей следственных органов и их заместителей. Для реализации данного права им издан соответствующий приказ⁴⁴.

Все ведомственные нормативные правовые акты могут быть классифицированы по уровням управления, субъектам нормотворчества и по кругу лиц (исполнителей). В соответствии с установленной иерархической структурой МВД России акты подразделяются на принятые на федеральном, региональном и районном уровне управления. В свою очередь, субъектами нормотворчества на региональном уровне могут выступать как начальники территориальных органов МВД России, так и начальники органов предварительного следствия. Принятые ими акты будут отличаться по кругу лиц (исполнителей), поскольку начальник органа предварительного следствия территориального органа МВД России на региональном уровне уполномочен издавать приказы только в пределах своей компетенции.

Следует обратить внимание, что в системе МВД России запрещается издание актов управления, содержащих правовые нормы, в виде распоряжений, писем, телеграмм, телефоно-

⁴² См., например, Перечень видов (родов) экспертиз, обязательных для производства в государственном учреждении Российском федеральном центре судебной экспертизы при Министерстве юстиции Российской Федерации: утв. приказом Министерства юстиции Российской Федерации от 19 мая 2006 г. № 198.

⁴³ Правила подготовки нормативных правовых актов в центральном аппарате Министерства внутренних дел Российской Федерации: утв. приказом МВД России от 27 июня 2003 г. № 484, п. 4, 5.

⁴⁴ О процессуальных полномочиях руководителей следственных органов: приказ Следственного департамента МВД России от 8 ноября 2011 г. № 58.

грамм, указаний, протоколов, актов, заключений, планов и других служебных документов⁴⁵.

На формирование правовых основ организации деятельности органов внутренних дел по расследованию преступлений и правоприменительную практику существенное влияние оказывают решения Конституционного суда Российской Федерации и Верховного суда Российской Федерации. Их решения не создают норм. Такими решениями нормы, ранее включенные в правовые основы, могут быть признаны противоречащими Конституции Российской Федерации, федеральному закону либо другому нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу, что препятствует их применению к общественным отношениям после вступления в силу постановлений Конституционного суда Российской Федерации или решений Верховного суда Российской Федерации.

Начальник органа предварительного следствия обязан обеспечивать своевременное изучение каждым сотрудником новых законодательных и нормативных актов, регламентирующих деятельность органов предварительного следствия. Начальник территориального органа МВД России на районном уровне организует правовое обеспечение оперативно-служебной деятельности; издает в пределах своей компетенции правовые акты по вопросам организации деятельности; обеспечивает соблюдение законности подчиненными сотрудниками и государственными служащими; организует и осуществляет контроль за законностью решений и действий подчиненных должностных лиц.

Таким образом, классификация правовых основ способствует системному восприятию и комплексному применению начальниками правовых норм для организации деятельности территориальных органов МВД России по расследованию преступлений. Знание правовых основ организации деятельности органов внутренних дел по расследованию преступлений позволит руководителям упорядочить процессуальную и служебную деятельность подчиненных в соответствии с требованиями законов и иных нормативных правовых актов, правильно применить в складывающейся оперативной обстановке предоставленные им процессуальные и служебные полномочия.

⁴⁵ См.: Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов в центральном аппарате МВД России: приказ МВД России от 27 июня 2003 г. № 484, п. 2.

Лекция 4

Реализация руководителями органов предварительного следствия и дознания в системе МВД России познавательного-программирующих функций управления

§ 1. Познавательного-программирующие функции управления и их место в процессе управления органами расследования преступлений

Организация деятельности территориальных органов МВД России по расследованию преступлений напрямую определяется упорядоченностью действий субъектов, осуществляющих руководство следователями и дознавателями. Руководитель должен показывать подчиненным образец организованности в своих действиях и решениях.

Управленческая деятельность руководителей органов предварительного следствия и дознания в системе МВД России – это совокупность мыслительных операций и физических действий уполномоченных должностных лиц по выработке, оформлению и реализации процессуальных и непроцессуальных управляющих воздействий в отношении подчиненных им сотрудников, федеральных государственных служащих, работников и объединяющих их подразделений и органов. На неоднородность и многоаспектность управленческой деятельности указывает тот факт, что выполняемые субъектами управления в конкретные промежутки времени действия и операции преследуют разные цели и решают строго определенные задачи, при их выполнении используются различные средства, способы и методы. В связи с этим под *функциями управления* принято понимать объективно необходимые и относительно самостоятельные части (подвиды) управленческой деятельности, характеризующиеся специфическими целями и задачами, содержанием и механизмом осуществления, особой формой пространственно-временного выражения¹.

¹ Теоретические вопросы управления в правоохранительной сфере: курс лекций. М., 2010. С. 53.

Эффективность управленческой деятельности во многом предопределяется знанием ее субъектом логической последовательности и способов связи действий (операций), образующих каждую из функций. Организация как состояние упорядоченности и качественная характеристика деятельности руководителя, продуманная взаимосвязь между его мыслительными операциями и физическими действиями гарантируют качество и высокий уровень разрабатываемых им управленческих решений. Последовательное и логичное выполнение субъектом управления каждой из функций управления и всей их совокупности обеспечивает разработку стройной модели деятельности объекта управления, а реализация управленческого решения – придание ей качеств упорядоченности, организованности.

В рамках функционального подхода *выделяются следующие функции управления*: информационная, аналитическая, прогнозирование, планирование, организация, контроль, корректирование, помощь, учет, отчетность, оценка. Логика расположения функций в классификационном ряду соответствует последовательности достижения субъектом управления подцелей оказания воздействия на объект управления в целях упорядочения его деятельности. Выполняя свое функциональное предназначение, субъект управления систематически *получает информацию* о состоянии социальной организации, *анализирует* причины и условия имеющего положения, *прогнозирует* развитие ситуации в различных направлениях, на основе прогноза *разрабатывает план* (управленческое решение), предусматривающий дальнейшие действия возглавляемого подразделения, *организует исполнение* управленческого решения, *контролирует* правильность реализации решения, *корректирует* свои собственные действия и деятельность исполнителей, *оказывает* им необходимую *помощь*, *ведет учет* промежуточных и итоговых результатов деятельности объекта, *рассматривает отчет* о выполнении и *оценивает* действия подчиненных.

Особенности содержания каждой функций управления, реализуемой руководителями органов предварительного расследования, определяются спецификой процессуальной и служебной деятельности подчиненных органов предварительного следствия, органов и подразделений дознания в системе МВД России. Специфика деятельности объекта управления определяет решаемые в ходе выполнения функций управления задачи, формы и методы выполнения действий, составляющих их содержание.

Названные функции управления могут быть объединены в две группы: познавательно-программирующие и организационно-регулирующие. В основе градации и объединения функций в группы лежит критерий непосредственности влияния действий субъекта управления на поведение объекта управления. В рамках реализации *познавательно-программирующих функций* управления (информационной, аналитической, прогнозирования и планирования) субъект управления должностными лицами (органами), осуществляющими расследование преступлений, решает двуединую задачу: уясняет суть проблемы, возникшей в ходе создания или функционирования подразделения, и определяет в управленческом решении модель его поведения в сложившейся ситуации. Реализация данной группы функций составляет содержание первой стадии *процесса управления*².

Таким образом, в процессе управления при реализации познавательно-программирующих функций руководителями органов расследования преступлений осуществляется разработка и принятие управленческого решения. Группу познавательно-программирующих функций образуют информационная, аналитическая работа, прогнозирование и планирование. Содержание и пространственно-временные характеристики каждой функции определяются спецификой деятельности органов предварительного следствия и дознания в системе МВД России.

§ 2. Реализация начальниками органов расследования преступлений информационной функции управления

Представить себе управление органами расследования преступлений без информации невозможно. Информация о складывающейся оперативной обстановке постоянно циркулирует по каналам прямой и обратной связи в системе управления. По каналам обратной связи субъект управления получает информацию о параметрах, свойствах, состоянии и результатах процессуальной и служебной деятельности, а при помощи прямой связи передает управляющие воздействия объекту в определенной символично-знаковой форме. Своевременное получение руководителем до-

² Теория управления в сфере правоохранительной деятельности: учебник / под ред. В.Д. Малкова. М., 1990. С. 161–163.

стоверной, полной и достаточной информации является залогом успешного воздействия на объект управления.

Информационная функция — это познавательная функция, реализуемая непосредственно руководителями органов расследования преступлений или специально уполномоченными ими должностными лицами посредством выполнения научно обоснованных и строго регламентированных операций с управленческой информацией и ее носителями при помощи специальных средств, методов и технологий.

Отличительными свойствами сведений, которыми оперирует руководитель органа расследования преступлений, являются следующие:

- *способность уменьшать или снимать* существовавшую до их получения *неопределенность* относительно состояния и развития, процесса и результатов функционирования органов расследования преступлений;
- *относимость* к деятельности органов расследования преступлений;
- *адресатом* управленческой информации является *только субъект управления*;
- информация должна *иметь содержание и форму, позволяющие использовать* сведения *в целях управления* подчиненными подразделениями и органами; облегчать выбор оптимального управленческого решения.

Целью информационной функции является *создание* и поддержание в актуальном состоянии *информационной системы*, удовлетворяющей потребности начальника органа расследования преступлений в сведениях, необходимых и достаточных для формирования, оформления и реализации управляющих воздействий в отношении подчиненных органов, подразделений и сотрудников. Состав и функционирование информационной системы должны соответствовать информационным потребностям конкретного субъекта управления, вытекающим из его функциональных обязанностей.

При работе с информацией следует придерживаться следующей последовательности стадий: 1) сбор; 2); подготовка; 3) обработка. *Сбор* ориентирован на объединение, сплочение в одном месте разрозненных сведений. Сбор включает в себя: поиск сведений, отвечающих определенным требованиям; их фиксацию; накопление и передачу (распространение). При сборе субъект должен точно знать, какого рода информация ему нужна, какие методы предполагается использовать, какова процедура поиска,

его трудозатратность и длительность, каковы предполагаемые источники искомой информации. «Выбор метода сбора первичной информации должен быть всегда привязан к конкретной управленческой ситуации»³. Сбор сведений может осуществляться посредством изучения уголовных дел, служебной документации, образующейся в результате служебной деятельности, контентного поиска в автоматизированных базах данных, опроса и других методов. *Подготовка* охватывает собой действия, направленные на получение, отображение, редактирование собираемых в одном месте сведений, приведение их в состояние, удобное для восприятия адресатом и последующей обработки. Данные действия выполняются при поступлении первичной информации по различным каналам связи от объекта к субъекту управления, например, в заархивированном виде или с цифровой подписью. *Обработка* включает в себя действия по вводу собранных сведений в заранее подготовленные формы; представление в форме (формализацию); хранение и выдачу в установленное время. Соблюдение научно обоснованной последовательности действий со сведениями позволит руководителям органов расследования преступлений исключить оперирование данными, не требующимися в конкретной ситуации, минимизировать информационный шум, повысить смысловое соответствие между запросом и полученным ответом, позволяющим снять неопределенность относительно ситуации, сложившейся в подчиненных органах и подразделениях.

Работу с информацией обеспечивает согласованность *всех компонентов информационной системы*, объединяющей в себе систему информации, ее носителей и источники, персонал, методы, способы и технологии информационной работы, оргтехнику и программно-аппаратные комплексы, информационные процессы, коммуникации (связи) между названными компонентами и адресатов информации (субъектов управления). Ключевыми компонентами, отличающими информационную систему руководителей органов расследования преступлений от иных управленческих информационных систем, выступают система информации, ее носители и источники, а также состав лиц, которым она адресуется.

Вся информация, циркулирующая в информационной системе субъектов управления органами предварительного следствия территориальных органов МВД России на региональном

³ Зобнин А.В. Информационно-аналитическая работа в государственном и муниципальном управлении: учеб. пособ. М., 2011. С. 21.

уровне, может быть *классифицирована по различным основаниям*, к числу которых относятся: содержание, правовое основание, функциональное назначение, форма отображения и др.

По своему содержанию вся управленческая информация делится на сведения, характеризующие основные элементы оперативной обстановки⁴.

С учетом специфики правовых основ деятельности органов расследования преступлений информация подразделяется на процессуальную и служебную. *Процессуальная управленческая информация* — это сведения, снимающие неопределенность относительно хода и результатов расследования подчиненными должностными лицами уголовных дел о подследственных им преступлениях. Правила обращения с такой информацией установлены ст. 161 УПК РФ. Сведения, составляющие тайну следствия, включены в состав сведений конфиденциального характера⁵. Исходя из требований УПК РФ, ведомственные нормативные правовые акты ограничивают круг субъектов, уполномоченных проверять уголовные дела и материалы, находящиеся в производстве следователей (дознателей), давать по ним указания, оценивать процессуальные действия, а также решения, не отменяемые в установленном законом порядке⁶.

Служебная управленческая информация — это сведения, снимающие неопределенность о количественных и качественных характеристиках хода и результатов выполнения подчиненными органами (подразделениями, сотрудниками) задач и функций, возложенных на них ведомственными нормативными правовыми актами. К их числу следует отнести сведения о штатной численности, кадровом составе и ресурсном обеспечении органов предварительного следствия и дознания, выполнении сотрудниками (служащими, работниками) возложенных на них служебных (трудовых) обязанностей.

По своему функциональному назначению информация, которую используют руководители органов расследования преступлений,

⁴ Информационно-аналитическое обеспечение оперативно-служебной деятельности органов внутренних дел: курс лекций. М., 2011. С. 140–143.

⁵ См.: Перечень сведений конфиденциального характера: утв. Указом Президента Российской Федерации от 6 марта 1997 г. № 188 // СЗ РФ. 1997. № 10. Ст. 1127., п. 2.

⁶ О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 23 ноября 1998 г. № 1422: приказ МВД России от 4 января 1999 г. № 1. П. 6.1; Вопросы организации деятельности подразделений дознания (организации дознания) территориальных органов Министерства внутренних дел Российской Федерации: приказ МВД России от 21 ноября 2012 г. № 1051, п. 1.2.

подразделяется на оперативную, учетную, отчетную, директивно-плановую. *Оперативная информация* — это сведения, снимающиеся в текущий (данный) временной отрезок неопределенность субъекта управления о степени организованности, ходе и результатах деятельности подчиненных органов и подразделений. Ценность оперативной информации обеспечивается соблюдением требования скорости поступления и обработки, а также высокой степенью ее достоверности и релевантностью запросу субъекта управления. В зависимости от ситуации предоставляемая по запросам оперативная информация может быть первичной и последующей, основной и дополнительной. Перечень оперативной информации о деятельности органов предварительного следствия определен приложением 24 к приказу МВД России от 4 января 1999 г. № 17.

Учетная информация содержит в себе сведения о количественных и (или) качественных показателях подчиненных органов предварительного следствия и дознания в натуральном выражении. Учетная информация может быть агрегированной (сводной) и диверсифицированной (распределенной). Начальники органов предварительного следствия обязаны вести 17 видов учетов результатов деятельности с использованием таблиц, реестров, контрольно-надзорных производств, информационных банков данных и других средств фиксации сведений⁸. Контрольно-надзорные производства на расследуемые уголовные дела ведутся в электронном виде, за исключением уголовных дел, по которым продлены процессуальные сроки⁹.

Отчетная информация — это формируемая на основании различных учетов и в соответствии с утвержденной методикой совокупность сведений о результатах работы органов предварительного следствия и дознания за определенный промежуток времени, периодически или по запросу представляемых вышестоящим субъектам управления или уполномоченным органам государства. Отчетная информация подразделяется на государственную и ведомственную отчетность. Последняя, в свою очередь, по уровню установления подразделяется на федеральную, региональную и местную. Государственная статистическая информация — это сводные агрегированные документированные сведения о рас-

⁷ О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 23 ноября 1998 г. № 1422: приказ МВД России от 4 января 1999 г. № 1. Приложение № 24.

⁸ См.: п. 13.6, 13.7 Типового положения об органе предварительного следствия территориального органа МВД России на районном уровне.

⁹ О совершенствовании процессуального и ведомственного контроля: указание Следственного комитета при МВД России от 30 апреля 2008 г. № 17/1-7374.

смотрении заявлений и сообщений о преступлениях, об основных показателях следственной работы в Российской Федерации, формируемые субъектами государственного статистического учета в соответствии с утвержденной Генеральной прокуратурой РФ статистической методикой. Информация по результатам статистического наблюдения за деятельностью органов предварительного следствия и дознания, рассмотрением их сотрудниками заявлений и сообщений о преступлениях заносится в формы государственного статистического наблюдения¹⁰. Ведомственная отчетная информация о результатах деятельности органов предварительного следствия и дознания на определенных направлениях отражается в установленных МВД России формах отчетов (например, «4-Е»¹¹, «Профилактика-КП»¹² и др.). В большинстве субъектов Российской Федерации региональные органы управления органами предварительного следствия и дознания вводят дополнительные формы отчетности¹³. Руководители органов предварительного следствия и дознания на районном уровне ежемесячно истребуют с каждого сотрудника отчеты о выполненной работе.

По масштабу распространения отчетная информация может быть общей и специализированной. Специализированная отчетная информация о деятельности органов предварительного следствия фиксируется в таблицах, утвержденных приложением 23 к приказу МВД России от 4 января 1999 г. № 1¹⁴.

Директивно-плановая информация — это сведения, снимающие неопределенность относительно параметров деятельности объекта управления на предстоящий в будущем временной период и со-

¹⁰ Об утверждении и введении в действие форм федерального статистического наблюдения № 1-Е «Сведения о следственной работе и дознании» и 1-ЕМ «Сведения об основных показателях следственной работы и дознания», а также Инструкции по составлению отчетности по формам федерального статистического наблюдения № 1-Е, 1-ЕМ: приказ Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 8 мая 2013 г. № 190; Об утверждении и введении в действие формы федерального статистического наблюдения № 2-Е о рассмотрении сообщений о преступлении и Инструкции по составлению отчетности по форме федерального статистического наблюдения № 2-Е: приказ Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 8 мая 2013 г. № 189.

¹¹ Об утверждении формы статистической отчетности «4-Е»: приказ МВД России от 31 декабря 2012 г. № 1163.

¹² О форме статистической отчетности «Профилактика-КП»: приказ МВД России от 14 января 2013 г. № 14.

¹³ Организация управленческой деятельности в органах предварительного следствия территориальных органов МВД России на региональном уровне: учеб.-практ. пособ. М., 2013. С. 94–99.

¹⁴ О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 23 ноября 1998 г. № 1422: приказ МВД России от 4 января 1999 г. № 1. Приложение № 23.

держатся в управленческих решениях, принятых субъектами вышестоящего уровня, также в планах работы или программах целевого развития органов предварительного следствия и дознания в системе МВД России. Основное отличие данного вида информации от нормативной в том, что она не содержит в себе правовых норм, а предписывает совершить комплекс действий в определенной ситуации в ограниченные промежутки времени¹⁵.

Управленческая информация может *отображаться* в текстовой, табличной, графической или комбинированной *форме*. Текстовая форма используется для представления сведений с помощью алфавитных символов в докладных и аналитических записках, рапортах и спецсообщениях, указаниях и письмах, распоряжениях и приказах. Табличная форма применяется для распределения объектов классификации по графо-клеткам на основе соответствия их признаков (показателей), отображаемых при помощи алфавитных или цифровых символов, логическим элементам горизонтальных строк и вертикальных столбцов. Чаще всего табличная форма используется для систематизации показателей результатов работы, сбора сведений о ходе расследования уголовных дел. При заполнении таблиц статистическими показателями необходимо придерживаться следующего правила: сначала вносят абсолютные показатели, характеризующие объем выполненной работы, затем – рассчитывают относительные показатели, отражающие структуру, динамику и взаимосвязи между показателями. Для наглядно-образной формы применяют графики, диаграммы, схемы, рисунки и т. д. Они используются для отображения горизонтальных и линейных связей между должностными лицами и подразделениями, сведений, содержащихся в многоэпизодных уголовных делах с большим количеством участников, учебного материала на занятиях по профессиональной служебной подготовке.

Таким образом, создание и поддержание в актуальном состоянии информационной системы своевременно обеспечивает руководителей органов расследования преступлений управленческой информацией, позволяющей эффективно выполнять возложенные на них функциональные обязанности. Соответствие управленческой информации предъявляемым к ней требованиям оказывает влияние на выполнение иных функций управления органами расследования преступлений.

¹⁵ О результатах работы органов предварительного следствия в системе МВД России в 2012 году: указание Следственного департамента МВД России от 21 февраля 2013 г. № 17/1-1481.

§ 3. Понятие, виды, методы и формы аналитической работы руководителей органов расследования преступлений

Аналитическая функция — это познавательная функция управления, реализуемая руководителем органа расследования преступлений или уполномоченными ими лицами посредством проведения по определенным правилам и в установленной последовательности исследования специально отобранной информации при помощи соответствующих приемов, методов и средств с целью выявления положительных и отрицательных тенденций в работе подчиненных органов (подразделений, сотрудников), установления их причин и принятия оптимальных управленческих решений.

Аналитическая работа направлена на выявление скрытых от непосредственного восприятия руководителя связей и зависимостей между событиями, явлениями и процессами, происходящими во всех элементах оперативной обстановки. Аналитическая функция реализуется субъектом управления для того, чтобы разобраться в сложившейся ситуации, сведения о которой получены благодаря отлаженной информационной системе. Задачи и направления аналитической работы руководителей устанавливаются типовыми положениями об органах предварительного следствия и дознания территориальных органов МВД России на районном уровне, решениями вышестоящих субъектов управления с учетом складывающейся оперативной обстановки.

Аналитическая работа представляет собой творческую деятельность. В каждом конкретном случае должна избираться специфическая методика проведения аналитического исследования. Вместе с тем результативность аналитической работы определяется знанием руководителями правил, порядка, методов и средств осуществления действий, составляющих содержание функции.

Аналитическая функция реализуется в следующем порядке:

- 1) определение цели и задач, информационных массивов, инструментария анализа, требований к виду, форме и содержанию выходных аналитических документов;
- 2) установление критериев и отбор необходимой информации;
- 3) сопоставление показателей (индикаторов) хода и результатов деятельности органа (подразделения) на том или ином направлении;

4) формулирование проблемы — вопроса, максимально конкретизирующего сложившуюся ситуацию и требующего изучения, разрешения;

5) выдвижение гипотезы — предположительного суждения о составе проблемы; причинах ее возникновения и прогрессирования; условиях развития и модификации; возможных направлениях и способах решения;

б) фактическая проверка выдвинутой гипотезы;

7) формулирование выводов, оформление результатов анализа.

В повседневной управленческой деятельности руководитель может применять различные виды анализов информации, характеризующей оперативную обстановку. **По направленности во времени** выделяют прогностический и диагностический анализы. *Прогностический анализ* представляет собой выявление, изучение и обоснование устойчивых тенденций в деятельности органов расследования преступлений и влияющих на них факторов в целях определения возможных влияний и изменений этих тенденций и выработки мероприятий по совершенствованию процессуальной, служебной или управленческой деятельности подчиненных сотрудников или органов. Например, в связи с изменением подсудственности уголовных дел о тех или иных видах преступлений подсчитывается количество таких дел, подлежащих передаче в иные органы расследования преступлений или принятию к производству, определяются уровень нагрузки и направления организационно-штатных изменений. *Диагностический анализ* направлен на установление причин происшедших изменений в тех или иных параметрах на различных направлениях деятельности органа расследования преступлений и формулирование обоснованного заключения о степени их влияния на современное состояние. Диагностический анализ осуществляется в интересах выработки тактики управления, разработки и реализации своевременных, обоснованных и рациональных управленческих решений. Его применение характерно для моделей управления по отклонениям, результатам или заранее заданным параметрам.

По степени охвата деятельности объекта управления анализы бывают комплексные или целевые. *Комплексный анализ оперативной обстановки* осуществляется за определенный отчетный период (квартал, полугодие, год) по всем показателям процессуальной и служебной деятельности в целях принятия в последующем на его основе управленческих решений на среднесрочную перспективу (на период до одного года). *Целевой анализ* пред-

ставляет собой исследование отдельных проблемных вопросов функционирования органов расследования преступлений. В качестве предметов анализа могут выступать конкретные направления деятельности или отдельные проблемы, характерные для всех направлений. Например, основное внимание при анализе нарушений законности уделяется причинам их возникновения, а анализ следственной практики по уголовным делам о преступлениях против собственности требует исследования результативности, качества, законности и других характеристик.

По временному периоду проведения выделяют *текущий*, непрерывный анализ оперативной обстановки, основанный на оценке суточной информации; *периодический* анализ недельной, декадной, месячной информации и *срочный (внеочередной)* анализ, проводимый по указанию вышестоящих субъектов управления к определенному сроку.

При осуществлении аналитической функции применяют *количественные и качественные методы*. Следует помнить, что «количественные методы существенным образом ограничены состоянием современного математического анализа и компьютерных технологий, на которые они опираются, в то же время качественные – более многообразны благодаря неограниченности возможностей человеческого сознания»¹⁶.

Для анализа количественных данных применяются статистические методы. Наиболее часто в ходе анализа руководителями применяются обобщающие показатели, полученные в результате преобразования абсолютных показателей в средние или относительные величины. К числу абсолютных показателей относятся количественные характеристики объемов и результатов работы следователей и дознавателей (количество находившихся в производстве, оконченных, направленных в суд, приостановленных дел). Абсолютные показатели отражаются в соответствующих формах отчетности. Они позволяют увидеть только общие тенденции. Для выяснения существующих между отдельными явлениями закономерностей и взаимосвязей необходимо проводить сравнения и сопоставления абсолютных показателей, характеризующих их проявления. С этой целью они с помощью выведения процентных отношений и средних величин преобразуются в обобщающие, позволяющие проводить сопоставимые исследования. К статистическим методам относятся: со-

¹⁶ *Зобнин А.В.* Информационно-аналитическая работа в государственном и муниципальном управлении: учеб. пособ. М., 2011. С. 21.

поставление, группировки, массовое наблюдение, основанное на выявлении тенденций, проявляющихся вследствие закона больших чисел. Применение таких методов обязывает проводить анализ в следующей последовательности: 1) статистическое наблюдение; 2) группировка и сводка собранного материала; 3) обработка и собственно анализ сводных статистических данных. Визуализация изменений количественных (как абсолютных, так и относительных) показателей достигается посредством использования различных инструментов в программах Excel и Calc. Следует помнить, что они носят иллюстративный характер по отношению к выводам и не должны загромождать аналитический документ. На основе группировки могут быть выстроены оценочные суждения и различные ранжиры, отражающие изменение (возрастание или убывание) определенных показателей в работе подчиненных органов. Так, средствами Excel можно определить соотношение между заданным и достигнутым параметром и позволить программе самой сделать оценочное суждение об эффективности деятельности по бинарной схеме (уд., неуд).

Среди качественных методов следует выделить методы когнитивного анализа, применяемые для исследования многочисленных текстовых структурированных или неформализованных документов, образующихся в результате деятельности органов расследования преступлений и циркулирующих в качестве носителей информации по прямым и обратным каналам связи в системе управления. Авторами данных документов являются конкретные люди, исполняющие должностные обязанности и непосредственно воспринимающие ту или иную ситуацию, мнение о которой они излагают в подготовленных ими документах. Методы когнитивного анализа позволяют выделять в тексте наиболее проблемные и концептуальные положения, значимые для характеристики той или иной ситуации. С их помощью познаются мыслительные процессы авторов документов (протоколов следственных и иных процессуальных действий, жалоб, справок, отчетов и т. п.), раскрывается заложенный в текст смысл сообщения.

На основе проведенного анализа составляются различные аналитические документы, в которых ход и результаты аналитической работы отражаются в текстуальной, графической или смешанной форме: докладные записки, информационные письма, обзоры, методические рекомендации, аналитические справки, проблемные записки, проекты нормативных и других правовых актов, материалы к совещаниям коллегиальных органов управления.

Любой итоговый материал должен состоять из аналитической и информационной части. Аналитическая часть является основной смысловой составляющей, в отношении которой информационная часть выполняет исключительно иллюстративную функцию. «Аналитическая часть содержит логические рассуждения, описание причинно-следственных связей, прогнозы (сценарии) развития событий, стратегии поведения лица, принимающего решения, а также множество агрегированных управленческих решений с подробным раскрытием их реальных преимуществ и недостатков»¹⁷. Как следует из данной рекомендации, анализ должен завершаться обоснованным выводом и разработкой мероприятий, направленных на улучшение деятельности органов расследования преступлений. Для улучшения резолютивной части аналитического документа предлагается использовать на стадии подготовки таблицу, состоящую из двух граф, в каждой строке которой напротив выявленного недостатка излагается соответствующий сценарий действий по его нейтрализации или устранению.

В соответствии с Инструкцией по делопроизводству, объявленной приказом МВД России от 20 июня 2012 г. № 615, в аналитических записках на основе официальной статистики и иной информационно-справочной документации дается обстоятельное изложение результатов анализа существующей проблемы и тенденций ее развития, излагаются выводы, вытекающие из анализа и раскрывающие причины ее возникновения, а также предложения о принятии целесообразных мер по ее разрешению. Реквизитами записок являются: адресат, вид документа, аннотация, текст, должность и звание руководителя (начальника) структурного подразделения, подготовившего записку, подпись. Требования к содержанию аналитических и докладных записок сформулированы в управленческих решениях вышестоящих субъектов управления¹⁸.

Аналитическую функцию могут выполнять *оценочные таблицы*, составляемые по итогам работы за конкретный календарный период. В *информационном письме* обычно сообщаются результаты комплексного анализа или сведения о выявленном положительном опыте организации управленческой деятельности или расследования преступлений. В *обзоре* анализируется состояние работы по тому или иному направлению. *Методические*

¹⁷ Зобнин А.В. Указ. соч. С. 73.

¹⁸ О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 23 ноября 1998 г. № 1422: приказ МВД России от 4 января 1999 г. № 1. Приложение № 23; О направлении рекомендаций и схемы докладной записки: письмо УОД МВД России от 3 декабря 2012 г. № 90/1839. Приложение № 5.

рекомендации обязательно должны иметь аналитическую часть, в которой излагается современное состояние правовых основ деятельности на том или ином направлении, доступные дополнительные источники информации, посвященные методике осуществления той или иной деятельности. В *аналитической справке* рассматриваются результаты работы по конкретному уголовному делу. В *проблемной записке* отражаются требующие изучения или разрешения практические вопросы, излагаются краткие предложения по их решению.

Таким образом, организация аналитической работы в соответствии с научно-обоснованными требованиями позволяет руководителям органов расследования преступлений познать причины и условия возникновения проблемных ситуаций в деятельности территориальных органов МВД России на районном уровне, прогнозировать направления их развития, разработать обоснованные и необходимые меры реагирования для минимизации или устранения негативных последствий, сохранения и упрочения положительных тенденций в их процессуальной и служебной деятельности.

§ 4. Организация начальниками органов расследования преступлений планирования деятельности возглавляемых подразделений

Важным условием достижения поставленных перед органами расследования преступлений целей и решения в предстоящий временной отрезок задач является продуманная и сбалансированная система мероприятий, взаимоувязанных и согласованных между собой по срокам и исполнителям, обусловленная современным состоянием, результатами деятельности конкретного органа, доступными и наличными ресурсами. Разработка модели деятельности возглавляемого органа расследования преступлений в предстоящий временной период на всех или отдельно взятых направлениях деятельности осуществляется в процессе планирования. Планирование предполагает определение комплекса взаимосвязанных между собой мер, направленных на достижение желаемого состояния системы в будущем¹⁹.

¹⁹ Малков В.Д. Организационно-методическое обеспечение планирования деятельности органов внутренних дел. М., 1980. С. 10–11.

Планирование — это программирующая функция управления, реализуемая непосредственно субъектами управления или с привлечением специальных сотрудников, посредством установления на определенный в будущем период в особом управленческом решении (плане) целей и задач процессуальной и служебной деятельности органов предварительного следствия (дознания), мероприятий, средств и исполнителей с учетом разнообразных факторов, воздействующих на развитие возглавляемого подразделения (органа) и на условия его функционирования.

Важнейшими характеристиками планирования выступают: сущность, цель, результат, принципы, процесс, предметы, уровни и глубина планирования, форма и содержание итогового управленческого решения (плана).

Сущность планирования состоит в разработке на предстоящий временной отрезок модели согласованной деятельности сотрудников органа предварительного следствия, подразделения дознания или территориального органа МВД России на районном уровне.

Непосредственной целью функции планирования деятельности органов расследования преступлений является разработанная в установленном нормативными правовыми актами порядке и отвечающая предъявляемым требованиям модель деятельности возглавляемого органа в предстоящий период на всех или отдельно взятых направлениях деятельности. Приведенная формулировка облегчает задачу руководителя органа расследования преступлений по оценке степени достижения цели планирования: если модель сформирована, то цель достигнута. Организация исполнения плана и реализация заложенной в нем модели будущей деятельности органа расследования преступления, его перехода из одного качественного состояния в другое находятся за пространственно-временными рамками функции планирования. Разграничение результата планирования и результата практической реализации модели позволяет руководителям определить, на какой стадии — моделирования или выполнения деятельности — допускаются недостатки, более предметно разрабатывать мероприятия по их устранению.

Достижение результата планирования во многом определяется соблюдением принципов — определенных требований к процессу выполнения данной функции управления. Соблюдение принципов позволяет обеспечить соответствие разрабатываемой модели будущей деятельности условиям функционирования, имеющимся в распоряжении ресурсов, поставленным

задачам и перспективным направлениям развития и совершенствования деятельности органов расследования преступлений. Одна группа требований относится к действиям, составляющим содержание процесса планирования: законность, научность, системность, непрерывность, целенаправленность, преемственность, экономичность. Другие определяют качественные характеристики будущего результата планирования: полнота, реальность, конкретность, обоснованность, точность, ясность, комплексность. Так, соблюдение принципа реальности планирования придает плану свойство выполнимости. Конкретность, точность и ясность формулирования включаемых в модель мероприятий обеспечивают возможность действенного контроля за их выполнением. Комплексность модели создает условия всестороннего развития органа расследования преступлений, определяет равномерность распределения имеющихся ресурсов по направлениям деятельности и в течение календарного периода, на который составляется план. Важным принципом планирования является законность, соблюдение которой обеспечивает соответствие процесса разработки модели и результата требований нормативных правовых актов.

Правовые основы планирования в органах предварительного следствия и дознания в системе МВД России образует совокупность правовых норм, регулирующих общественные отношения, возникающие в процессе разработки плана. Предлагаются все нормативные правовые акты, содержащие данные нормы, подразделить на четыре основные группы:

1) общий нормативный правовой акт, регулирующий отношения, возникающие между субъектами и объектами управления при подготовке проектов и утверждении планов²⁰;

2) нормативные правовые акты, утверждающие положения об органах предварительного следствия и дознания в системе МВД России и закрепляющие планирование в качестве одного из основных принципов организации их работы, возлагающие на их начальников обязанности по организации и осуществлению планирования работы возглавляемых подразделений²¹;

3) нормативные правовые акты, регулирующие порядок планирования деятельности органов внутренних дел на отдельных на-

²⁰ Об организации планирования в органах внутренних дел Российской Федерации: приказ МВД России от 26 сентября 2012 г. № 890.

²¹ О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 23 ноября 1998 г. № 1422: приказ МВД России от 4 января 1999 г. № 1.

правлениях служебной деятельности, в которых участвуют и органы расследования преступлений. Данные нормативные правовые акты устанавливают требование планового осуществления деятельности на каждом направлении, конкретизируют содержание, структуру и форму планов на конкретном направлении служебной деятельности²²;

4) нормативные правовые акты, устанавливающие единые правила подготовки, требования к оформлению и осуществлению контроля за исполнением служебных документов, образующихся в результате управленческой деятельности²³.

Содержание планирования образуют последовательно следующие друг за другом операции, подчиненные обозначенной цели. Все операции, составляющие содержание процесса планирования деятельности органов предварительного следствия и дознания в системе МВД России, могут быть объединены в несколько этапов, в рамках которых руководитель решает ряд последовательных задач, обеспечивающих успешную разработку оптимальной модели будущей деятельности возглавляемого подразделения и закрепление ее в соответствующем управленческом решении. Степень детализации каждого из этапов зависит от конкретных условий функционирования органа и степени подготовленности сотрудников, вовлеченных по решению субъекта управления в процесс планирования.

Этап организационного обеспечения планирования включает в себя инициативное или основанное на нормативных правовых актах (указаниях вышестоящих субъектов управления) принятие руководителем решения о разработке плана; определение задач, основных требований к разработке модели и проекту плана, сроков и последовательности выполнения работ; назначение участвующих в планировании сотрудников (подразделений) и определение их функциональных обязанностей.

Этап разработки модели будущей деятельности возглавляемого органа расследования преступлений объединяет в себе действия по декомпозиции целей на задачи, определению вариантов их решения при помощи мероприятий, взаимоувязанных по срокам, исполнителям, средствам, оформлению разработанной модели.

²² См. п. 15 Инструкции по организации планирования в органах внутренних дел Российской Федерации: утв. приказом МВД России от 26 сентября 2012 г. № 890.

²³ О дополнительных мерах по совершенствованию контроля за выполнением документов, поручений в МВД России: приказ МВД России от 26 декабря 2003 г. № 1020; Об утверждении Инструкции по делопроизводству в органах внутренних дел Российской Федерации: приказ МВД России от 29 июня 2012 г. № 615.

При этом необходимо учитывать не только реальные связи между равнозначными запланированными мероприятиями и ожидаемыми результатами, но и функциональные, допускающие возможность начала одной работы непосредственно после получения положительных результатов предшествующей деятельности.

Этап оптимизации предложенного варианта модели «процесса перехода организации из одного состояния в другое»²⁴ предполагает всестороннюю оценку комплекса мероприятий с применением различных критериев (напряженности, экономичности, согласованности, конкретности и др.); выбор наилучшего варианта, наиболее соответствующего определенным условиям функционирования и задачам органов расследования преступлений; определение адекватной формы выражения выбранной модели развития органа предварительного следствия или дознания; устранение недостатков и оформление результата.

Этап принятия решения руководителем включает в себя оценку выполнения поставленной задачи по выработке модели; соответствие полученного результата заранее определенным критериям и требованиям (по форме и содержанию); утверждение предложенного варианта.

Вышеизложенные этапы являются обязательными. Вместе с тем допускается и наличие факультативных этапов. Так, руководитель имеет право на основе проведенного лично им анализа представленной им модели деятельности вернуть проект для его оптимизации в связи с несоответствием представленного результата заранее определенным требованиям или в связи с изменением условий функционирования органа предварительного следствия или дознания.

Следует учитывать, что изложенный вариант применим только в том случае, если руководитель органа расследования преступлений организует планирование деятельности возглавляемого органа. Сложность и разнообразие проблем, которые объективно возникают в деятельности органов расследования преступлений, предопределяет включение в состав модели будущей деятельности не только мероприятий, выполняемых исключительно силами и средствами данного органа, но и во взаимодействии с иными подразделениями органов внутренних дел. Следовательно, часть мероприятий, обеспечивающих переход органа расследования преступлений из одного качественного состояния в другое, будет включена в план работы данного орга-

²⁴ Коробко В.И. Теория управления. М., 2010. С. 73.

на, другая – в план работы территориального органа МВД России на районном уровне управления, поскольку их реализация требует согласованных действий двух и более не подчиненных друг другу подразделений. Этим определяется роль и действия руководителей органов расследования преступлений в планировании всей деятельности территориального органа МВД России.

Данное утверждение лежит и в основе классификации планов деятельности органов расследования преступлений. Предлагается подразделить их на три группы: 1) планы, которые составляются органами расследования преступлений и имеют свое распространение исключительно на их сотрудников; 2) планы, в составлении которых органы расследования преступлений принимают непосредственное участие; 3) планы, на содержание которых органы расследования преступлений имеют возможность оказывать влияние.

К *первой группе* относятся, например, план мероприятий по устранению выявленных недостатков²⁵; план проведения проверки кандидатов, утверждаемый руководителем подразделения, имеющим право приема на должность²⁶, план стажировки сотрудника, утверждаемый руководителем территориального органа МВД России²⁷; расписание занятий по профессиональной служебной и физической подготовке, составляемое на квартал для каждой учебной группы по установленной форме в соответствии с примерным перечнем тем²⁸ и ряд других.

Вторую группу образуют план работы территориального органа МВД России на районном уровне, разрабатываемый на год²⁹, план реализации предложений по устранению нарушений и недостатков, выявленных при инспектировании³⁰; план ме-

²⁵ Об организации зонального контроля Министерства внутренних дел Российской Федерации за деятельностью территориальных органов Министерства внутренних дел Российской Федерации: приказ МВД России от 3 февраля 2012 г. № 77. Приложение № 4, п. 9.2.

²⁶ См.: О некоторых вопросах поступления граждан Российской Федерации на службу в органы внутренних дел Российской Федерации: приказ МВД России от 18 июля 2014 г. № 595. Приложение № 3.

²⁷ См.: п. 70.2, 71.2–71.4, 72.1 Порядка организации подготовки кадров для замещения должностей в органах внутренних дел Российской Федерации: приказ МВД России от 3 июля 2012 г. № 663.

²⁸ См.: п. 97 Порядка организации подготовки кадров для замещения должностей в органах внутренних дел Российской Федерации: приказ МВД России от 3 июля 2012 г. № 663.

²⁹ См.: п. 10.1. Инструкции по организации планирования в органах внутренних дел Российской Федерации: утв. приказом МВД России от 26 сентября 2012 г. № 890.

³⁰ См.: п. 39.2 Инструкции по организации и проведению инспектирования, контрольных и целевых проверок деятельности органов внутренних дел Российской Федерации: утв. приказом МВД России от 3 февраля 2012 г. № 77.

роприятий по осуществлению особого контроля, разрабатываемый в порядке, определенном региональными нормативными правовыми актами³¹; согласованный план оперативно-разыскных мероприятий и первоначальных следственных действий (план организационных мероприятий), составляемый следователем и сотрудником оперативного подразделения по необходимости, а по делам о тяжких и особо тяжких преступлениях — в обязательном порядке, который утверждается руководителями следственного и оперативного подразделений.

К *третьей группе* полагаем возможным отнести план оперативно-разыскных мероприятий по раскрытию конкретных преступлений, который в силу требований нормативных правовых актов должен корректироваться сотрудником оперативного подразделения при поступлении на исполнение отдельного поручения следователя или дознавателя.

В зависимости от целей результат планирования может иметь различные содержание и форму. Разнообразие определяется прежде всего целевой направленностью планирования, характером деятельности исполнителей, включенных в план мероприятий, предметами (отдельными направлениями деятельности), глубиной и уровнем планирования.

Предметами планирования выступают основные направления деятельности органов предварительного следствия и дознания в системе МВД России, а именно:

- 1) организация расследования уголовных дел, находящихся в производстве (по основным оценочным показателям деятельности):
 - а) обеспечение результативности предварительного расследования;
 - б) соблюдение установленных сроков рассмотрения сообщений о преступлениях и расследования уголовных дел;
 - в) контроль качества расследования и обеспечения прав и свобод участников уголовного судопроизводства;
 - г) меры по обеспечению законности расследования;
 - д) осуществление профилактической работы;
 - е) обеспечение возмещения материального ущерба;
 - ж) проведение организационно-штатных и иных управленческих мероприятий;

³¹ Раздел III Инструкции по организации особого контроля Министерства внутренних дел Российской Федерации за деятельностью территориальных органов Министерства внутренних дел Российской Федерации: утв. приказом МВД России от 3 февраля 2012 г. № 77.

2) организация внутреннего и внешнего взаимодействия органа предварительного следствия (дознания) с другими подразделениями территориального органа МВД России, иными правоохранительными органами, государственными экспертными учреждениями и иными организациями:

а) организация взаимодействия субъектов управления;
б) организационные и практические мероприятия с каждым участником взаимодействия;

в) обеспечение и совершенствование использования специальных познаний, технико-криминалистических средств и методов;
г) организация работы со СМИ;

3) организация расследования отдельных категорий уголовных дел (определяется исходя из складывающейся ситуации на обслуживаемой территории и существующих проблем по основным оценочным показателям);

4) осуществление обеспечительных функций деятельности органов расследования преступлений (кадровое, материально-техническое обеспечение; финансовое обеспечение; социально-бытовое обеспечение; информационное и иное обеспечение).

Под глубиной планирования понимается срок, в течение которого должны быть выполнены включенные в план мероприятия. Между глубиной и уровнями планирования имеется устойчивая зависимость, определяемая характером возникающих проблем и временными затратами на их разрешение. Чем выше уровень планирования, тем больше глубина планирования. Глубина планирования определяет и сроки хранения планов. Так, годовые и с большей периодичностью планы хранятся постоянно, полугодовые и квартальные — 5 лет; месячные — 1 год. Отчетные документы об их выполнении подлежат хранению в течение 5 лет на всех уровнях управления³².

Таким образом, руководитель органа расследования преступлений, выполняя функцию планирования деятельности возглавляемого подразделения на предстоящий период, разрабатывает и принимает сложное управленческое решение, в котором определяются мероприятия по переходу органа предварительного следствия или дознания из одного качественного состояния в другое, а также силы, средства, методы и сроки, необходимые для их выполнения в конкретных социально-экономических условиях.

³² Об утверждении Перечня документов, образующихся в деятельности органов внутренних дел Российской Федерации, с указанием сроков хранения: приказ МВД России от 30 июня 2012 г. № 655.

Лекция 5

Реализация руководителями органов предварительного следствия и дознания в системе МВД России организационно-регулирующих функций управления

§ 1. Реализация функции организации при управлении органами расследования преступлений

Организационно-регулирующие функции — это совокупность функций, реализуемых субъектом управления, в ходе которых он оказывает непосредственное воздействие на сознание и волю объектов управления, добиваясь соответствия их поведения модели, изложенной в управленческом решении, и достижения предусмотренного результата.

Группу организационно-регулирующих функций образуют выполняемые субъектом управления или специально уполномоченными им должностными лицами следующие относительно самостоятельные части управленческой деятельности: организация, контроль, корригирование, помощь, учет, отчетность и оценка.

Организация как разновидность организационно-регулирующих функций управления органами расследования преступлений реализуется посредством выполнения субъектом управления или специально уполномоченными им лицами сознательных, целенаправленных действий по установлению постоянных и временных связей между всеми подразделениями и сотрудниками органа, определению порядка и условий их функционирования при достижении поставленных перед ними целей и решению задач в соответствии со складывающейся оперативной обстановкой и принятыми управленческими решениями.

Содержание функции организации составляют последовательно реализуемые субъектами управления органами предварительного следствия и дознания (подразделениями дознания) в системе МВД России следующие взаимосвязанные и подчиненные единой цели действия:

- 1) проектирование и создание функциональной и организационной структур органа расследования преступлений;

2) обоснование штатной численности органа предварительного следствия и дознания, входящих в их состав подразделений; определение численности личного состава органа дознания, необходимого для проведения неотложных следственных действий по уголовным делам о преступлениях, по которым предварительное следствие является обязательным;

3) делегирование полномочий, распределение обязанностей между сотрудниками, принятыми в органы предварительного следствия и дознания в силу наличия у них определенных качеств, полезных для решения возложенных на органы задач и функций, сохранение традиций и норм организационной культуры возглавляемого подразделения (органа);

4) обеспечение реализации принятого решения действиями исполнителей на соответствующих направлениях деятельности;

5) установление устойчивых организационных связей между элементами органа предварительного следствия и дознания (должностными лицами, подразделениями) и координация с их помощью разрозненных по содержанию, времени и месту действий подчиненных, направленных к единой цели; определение порядка функционирования органа (подразделения)¹.

Функция организации выполняется руководителями органов расследования преступлений, *во-первых*, в целях организационного обеспечения реализации в каждом административно-территориальном образовании законодательства Российской Федерации об уголовном судопроизводстве по всем уголовным делам о преступлениях, подследственных следователям и дознавателям органов внутренних дел; *во-вторых*, при упорядочении их коллективной деятельности в отдельные временные промежутки или на конкретных направлениях при решении частных задач, позволяющих достичь общей для них цели. Выделенные уровни организации соподчинены друг с другом, как общее и частное, но находятся во взаимном влиянии.

В повседневной деятельности начальники территориальных органов МВД России на районном уровне, входящих в их состав органов предварительного следствия и подразделений

¹ О порядке утверждения правил внутреннего служебного распорядка органов внутренних дел Российской Федерации: приказ МВД России от 13 августа 2012 г. № 783; Регламент Министерства внутренних дел Российской Федерации: утв. приказом МВД России от 17 октября 2013 г. № 850. П. 147.

дознания выполняют функцию организации при реализации двух видов управленческих решений: во-первых, принятых вышестоящими субъектами управления, во-вторых, принятых ими самими инициативно или по указанию вышестоящего руководства. Каждый из названных вариантов определяет специфику содержания функции организации. Начальник органа расследования преступлений на основе уяснения целевого назначения и содержания управленческого решения, принятого на более высоком уровне управления, определяет из числа подчиненных ему сотрудников (подразделений), кто именно должен выполнять каждое конкретное задание из тех, что перечислены в решении, или должны быть выполнены инициативно для решения задач, определенных в решении вышестоящего руководства. При принятии инициативных решений уже на стадии их разработки формируется модель распределения обязанностей между подчиненными подразделениями или сотрудниками. Основная задача, стоящая перед руководителем при организации исполнения решения, заключается в реальном воплощении усилиями подчиненных действий, предусмотренных в решении. Организация исполнения решения должна быть построена на принципах *динамизма* (постепенного движения к намеченной цели), *конкретности*, *адресности* и *четкости* поставленных *задач* перед определенными исполнителями, *законности*, *гласности* и *гуманизма*. Именно при данной форме реализации функции организации проявляются умения и навыки организаторской деятельности руководителя по непосредственному объединению усилий подчиненных сотрудников в коллективный труд, посредством которого решается общая для них задача. В отличие от прочих действий, составляющих содержание функции организации, она реализуется в личном контакте с подчиненными и основана на индивидуальном стиле руководителя, его лидерских качествах.

Наиболее трудоемкой формой реализации организационной функции управления является *организационное проектирование*, в ходе которого формируются функциональная и организационная структуры нового или уже существующего органа расследования преступлений. Данная форма реализации функции организации актуализируется при реформировании МВД России или отраслевых подсистем управления органами предварительного следствия и дознания. Создание нового подразделения (органа), совершенствование и реорганизация его структуры могут быть вызваны не только переменами в дина-

мике и структуре преступности на обслуживаемой территории, но и изменениями организационно-правового статуса органа, численности личного состава, функций и объема полномочий, границ и площади территории. Следует иметь в виду, что структура — это внешняя форма совокупности всех типов связей, существующих между должностными лицами и подразделениями органа предварительного следствия или дознания, отражающая распределение между ними основных, управленческих и обеспечительных функций. Структура не тождественна органу, а является одной из его характеристик. В зависимости от установленных организационных связей тот или иной орган может иметь разные структуры, обеспечивающие эффективность управления его деятельностью на различных направлениях и в разные периоды времени.

В органах расследования преступлений существуют как *функциональные* (между действиями, операциями, процессами, составляющими содержание их видов деятельности), так и *организационные связи* (между должностными лицами, их группами, подразделениями и органами). Функциональная структура органов расследования преступлений выстраивается на основе технического, квалификационного, функционального, предметного или процессного разделения труда². Следовательно, *функциональная структура органа расследования преступлений* — это внешняя форма всех видов связей между действиями и операциями сотрудников, а также основанными на них процессами, протекающими в органе при реализации функций, возложенных на него нормативными правовыми актами, типовыми положениями или решениями уполномоченных субъектов управления. Перечень функций, выполняемых органом расследования преступлений, достаточно широк. Формы и методы их реализации вариативны в зависимости от оперативной обстановки на обслуживаемой территории. Руководитель должен иметь четкое представление о взаимосвязях, существующих между всеми функциями, выполняемыми подчиненным органом (подразделением) в тот или иной временной промежуток. При формировании функциональной структуры и обеспечении ее устойчивости необходимо помнить, что органы предварительного следствия и подразделения дознания в составе территориального органа МВД России на районном уровне созданы исключи-

² Катернюк А.В. Исследование систем управления. Введение в организационное проектирование: учеб. пособ. Ростов н/Д, 2009. С. 178–180.

тельно для расследования уголовных дел о преступлениях, подследственных соответственно следователям или дознавателям органов внутренних дел.

Связи, отражающие субординационные и координационные отношения между должностными лицами в результате разделения труда между ними и соединения его в единый процесс во времени и пространстве, получили название организационных³. Выделяют три вида организационных связей между сотрудниками: 1) предметные (в связи с использованием ими различных материально-технических средств); 2) функциональные, отражающие степень их участия в коллективном труде; 3) административные (связи «руководства-подчинения»). Соответственно, *организационная структура органа расследования преступлений* — это внешнее проявление всех организационных связей, существующих между должностными лицами и подразделениями органа в процессе выполнения ими своего функционального назначения. Организационные связи закрепляются нормативными правовыми актами и должностными инструкциями (должностными регламентами). При наличии входящих в состав органа расследования преступлений самостоятельных подразделений (по расследованию преступлений на конкретной территории или определенного вида) каждое из них имеет свою организационную структуру, то есть совокупность связей между должностными лицами данного подразделения. Реализация решения о создании нового подразделения по расследованию преступлений, совершенствовании или реорганизации существующей организационной структуры органа в целом окажет влияние на все остальные организационные связи, существовавшие до преобразования. Последствия вносимых изменений просчитываются при организационном проектировании. Изменения должны соответствовать единой организационно-штатной политике, принятой в органах внутренних дел Российской Федерации. Следует отличать организационную структуру от ее структурно-логической схемы, изготовленной при помощи различных средств и отображенной на бумажном или электронном носителе.

Прямые и обратные связи, существующие между субъектами и объектами управления и порождающие отношения «руководства-подчинения», образуют *организационную структуру*

³ Яськов Е.Ф. Организационные структуры управления правоохранительной деятельностью: лекция. М., 1992. С. 2.

управления органами расследования преступлений. В основе формирования многоуровневой организационной структуры управления лежит делегирование полномочий⁴.

Функциональная структура рассматривается в качестве первичного образования, которое подвергается декомпозиции посредством деления функций на процедуры, а процедур — на действия и операции. На основе взаимосвязей между функциями органа расследования преступлений определяется место и роль каждого исполнителя или их организационного объединения (группы, подразделения). Рассмотренный метод применяется на стадии разработки положений об органах расследования преступлений и их структурных подразделениях, должностных инструкций (должностных регламентов) сотрудников, внесении в них изменений с учетом решений вышестоящих субъектов управления⁵. *Приоритетность* формирования изначально *функциональной структуры* органа расследования преступления, а на ее основе в последующем *организационной структуры*, ориентирует руководителя на выполнение конкретных действий с учетом имеющихся людских и прочих ресурсов. *Согласованность функциональной и организационной структур* достигается посредством соблюдения правила, согласно которому каждый элемент системы должен специализироваться на выполнении одной функции или группы однородных или тесно взаимосвязанных функций⁶. Созданная на данном принципе модель исключает дублирование функций, наличие лишних уровней и звеньев управления, позволяет рационально распределять нагрузку на подчиненных.

Выделяются следующие основные типы организационных структур, а именно: линейная, функциональная, линейно-функциональная, штабная, дивизиональная, матричная, программно-

⁴ См.: пп. 3 п. 17 Типового положения о территориальном органе МВД России на районном уровне; п. 19.2 Типового положения об органе предварительного следствия территориального органа МВД России на районном уровне; п. 13.12.3 Типового положения о подразделении дознания территориального органа МВД России на районном уровне.

⁵ Об утверждении порядка разработки и утверждения должностных регламентов (должностных инструкций) и их примерной формы: приказ МВД России от 25 сентября 2012 г. № 886.

⁶ Теория управления в сфере правоохранительной деятельности: учебник / под ред. В.Д. Малкова. М., 1990. С. 261; *Весёлый В.З.* Закон необходимого разнообразия и принципы функционально-структурного построения органов внутренних дел // Вопросы теории и практики управления органами внутренних дел: сб. науч. тр. М., 1985. С. 31–41.

целевая и смешанная⁷. Каждый тип отражает существующее в социальной организации вертикальное и горизонтальное разделение труда, основанные на нем определенные сочетания субординационных и координационных связей как между элементами управляющей и управляемой подсистемами, так и внутри них.

В настоящее время для районного уровня нормативно закреплены типовые структуры территориальных органов МВД России, входящих в их состав отделов, отделений, пунктов полиции, а также органов предварительного следствия⁸. При выборе того или иного типа организационной структуры органа расследования преступлений или подразделения в нем следует исходить из функциональной структуры, расчетных показателей численности сотрудников, необходимой для выполнения поставленных задач, норм управляемости (от 3 до 7 сотрудников) и типовых организационных структур.

Практика показывает, что в подразделениях численностью до 8 сотрудников наиболее эффективной является *линейная структура*, построенная на принципах единоначалия и непосредственного подчинения всех сотрудников одному начальнику. В отделах и отделениях численностью более 8 человек оправдано применение *линейно-функциональной* структуры, в которой функции общего руководства действиями подчиненными и ответственность за деятельность всего подразделения сохраняются у руководителя, а часть полномочий может быть делегирована его заместителю или руководителям отделений (групп), входящих в состав отдела. Сотрудники отдела помимо подчинения непосредственному начальнику по ряду функций исполняют указания его заместителя (заместителей). В следственных управлениях территориальных органов МВД России, обслуживающих муниципальные образования с численностью постоянно проживающего населения не менее 250 тыс. человек, применяется *штабная* структура, для которой характерно нали-

⁷ Бурков В.Н., Ириков В.А. Модели и методы управления организационными системами. М., 1994. С. 89–93; Мильнер Б.З. Теория организации. М., 2000. С. 61–67.

⁸ О некоторых организационных вопросах и структурном построении территориальных органов МВД России: приказ МВД России от 30 апреля 2011 г. № 333. Приложения № 7–9; О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 23 ноября 1998 г. № 1422: приказ МВД России от 4 января 1999 г. № 1. Приложение № 11; Об утверждении Типового положения и Типовой структуры следственного управления при УВД по городу (городскому округу), по нескольким муниципальным образованиям: приказ МВД России от 26 января 2009 г. № 52. Приложение № 2.

чие специально выделенных лиц, оказывающих помощь начальнику в выработке и реализации управленческих решений. Отличие выражается в том, что в составе следственного управления УМВД России по городу (городскому округу), по нескольким муниципальным образованиям подразделений имеются аппарат управления (организационно-зональные и информационно-аналитические отделения (группы), отделения (группы)) по работе с личным составом⁹ и канцелярия. Особого внимания со стороны руководителей требуют организационные структуры созданных в 2011–2012 гг. органов предварительного следствия и подразделений дознания межмуниципальных территориальных органов МВД России. Так, 419 следственных подразделений межмуниципальных ОМВД России расследуют уголовные дела о преступлениях, совершенных на территории 2-х закрепленных за каждым из них самостоятельных административно-территориальных образований, 130 – на территории 3-х, 36 – на территории 4-х, 10 – на территории сразу 5-ти муниципальных образований¹⁰. В целях обеспечения управляемости такими органами предварительного следствия применяются *дивизиональные* организационные структуры, в основу которых положены принципы автономной управляемости и территориальной ориентации при выполнении возложенных на них функций. Для расследования конкретных уголовных дел применяются *матричные* структуры.

Структура и штатное расписание подразделения дознания, а также штатная численность и лимит денежного содержания органа предварительного следствия территориального органа МВД России на районном уровне утверждаются начальником вышестоящего территориального органа МВД России. Начальник территориального органа МВД России на районном уровне утверждает положения о структурных подразделениях органа.

Таким образом, функция организации предназначена для установления в процессе управления органами расследования преступлений постоянных и временных функциональных и ор-

⁹ Об установлении окладов месячного денежного содержания сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации: приказ МВД России от 1 декабря 2011 г. № 1192. Приложение № 8. П. 5.

¹⁰ *Нечаев А.А.* Организация деятельности органов предварительного следствия в межмуниципальных территориальных органах МВД России // *Органы предварительного следствия в системе МВД России: история, современность, перспективы.* М., 2013. С. 79.

ганизационных связей между всеми сотрудниками и подразделениями, определения порядка и условий их функционирования при достижении поставленных целей и решении возложенных задач.

§ 2. Организация и осуществление руководителями органов расследования преступлений процессуального и ведомственного контроля над деятельностью подчиненных подразделений

Одним из важных элементов процесса управления выступает контроль над процессуальной и служебной деятельностью подчиненных подразделений и должностных лиц органов расследования преступлений. Контроль обеспечивает действенность принимаемых управленческих решений, способствует реализации в практической деятельности исполнителей определенных в решениях моделей поведения.

Контроль – это организационно-регулирующая функция управления, представляющая собой совокупность нормативно-установленных приемов, методов и процедур, постоянно или периодически применяемых субъектами управления органами расследования преступлений или специально уполномоченными ими лицами по проверке соответствия состояния и функционирования объектов управления законам и иным нормативным правовым актам, ранее принятым управленческим решениям и оперативной обстановке для выявления возможных отклонений или положительного опыта. Находясь в системе МВД России, руководители органов расследования преступлений обязаны организовывать контроль в соответствии с общесистемными требованиями, учитывая при этом особенности повседневной деятельности возглавляемых подразделений.

Контроль как функция управления отличается от иных форм проверок соответствия деятельности органов расследования преступлений установленным стандартам. Функция контроля, реализуемая субъектами управления органами расследования, отличается от прокурорского надзора тем, что субъектом надзора выступает должностное лицо специально уполномоченного государственного органа, не имеющего связей «руководства-подчинения» с лицами, чья деятельность подлежит проверке.

Объект и предмет, основания, порядок, формы реагирования субъектов прокурорского надзора на выявленные несоблюдение прав и свобод человека и гражданина, нарушения законов определяются Федеральным законом Российской Федерации «О прокуратуре Российской Федерации»¹¹ и нормативными правовыми актами Генерального прокурора Российской Федерации¹². Судебный контроль над деятельностью органов расследования преступлений представляет собой форму реализации правосудия. Порядок рассмотрения судами обращений граждан и принятия по ним решений определяется соответствующими процессуальными нормами различных отраслей законодательства.

В основе существующих классификаций контрольной деятельности положены различные критерии, которые позволяют руководителям органов расследования преступлений правильно организовать контроль, используя различные формы и методы. Считаем необходимым выделить следующие *виды* контроля, применяемые при проверках процессуальной и служебной деятельности органов предварительного следствия и дознания в системе МВД России:

1) по назначению и временной взаимосвязи с объектом проверки различают *предварительный, текущий и последующий* контроль;

2) по временным затратам субъекта: *непрерывный и периодический*;

3) по способу осуществления проверки: *реальный* или *документарный*;

4) по степени охвата объекта: *сплошной* или *выборочный*;

5) по первопричине начала контрольной деятельности: *превентивный* (активный) или пассивный (исключительно *по отклонениям* в процессе или результатах деятельности);

6) по интенсивности применения способов и средств контроля: *повседневный (обычный)* или *особый*;

¹¹ О прокуратуре Российской Федерации: Федеральный закон РФ от 17 января 1992 г. № 2202-1 (в ред. Федерального закона Российской Федерации от 17 ноября 1995 г. № 168-ФЗ) // СЗ РФ. 1995. № 47. Ст. 4472.

¹² Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия: приказ Генеральной прокуратуры РФ от 2 июня 2011 г. № 162 // Законность. 2011. № 11; Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов дознания: приказ Генеральной прокуратуры РФ от 6 сентября 2007 г. № 137 // Законность. 2007. № 11; Об организации прокурорского надзора за исполнением законов при производстве дознания в сокращенной форме: приказ Генеральной прокуратуры РФ от 3 июля 2013 г. № 262 // СПС КонсультантПлюс.

7) по субъекту проведения проверки: *личный* или *перепорученный* (заместителю, постоянному или временному организационно-штатному образованию);

8) по правовым основаниям: *процессуальный* и *ведомственный* (организационный) контроль.

Результативность реализации контроля обеспечивается его системной организацией. Важнейшими элементами любой системы контроля выступают: цели и задачи; принципы; правовые основы; субъекты, объекты и предметы; этапы, формы, методы (приемы, процедуры) и средства. Специфическое содержание вышеназванных элементов и конкретной системы контроля определяется особенностями предметной деятельности, над которой предполагается организовывать и осуществлять контроль. Двойственная природа повседневной деятельности органов предварительного следствия и дознания в системе МВД России предопределяет видовое разнообразие контрольной функции субъектов управления, которая по своим основным характеристикам должна соответствовать процессуальной и служебной деятельности объектов управления. Следовательно, субъекты управления органами предварительного следствия и дознания в системе МВД России реализуют контрольную функцию в двух правовых формах – процессуальной и служебной.

Процессуальный контроль основан на нормах уголовно-процессуального законодательства Российской Федерации. Согласно ч. 2 ст. 1 УПК РФ порядок уголовного судопроизводства является обязательным для органов предварительного следствия и органов дознания. Единство правовых основ процессуального контроля для руководителя любого органа предварительного следствия в Российской Федерации является основой сходства данного вида контрольной деятельности для всех субъектов управления органами предварительного следствия вне зависимости от их ведомственной принадлежности. Аналогичное утверждение верно и в отношении руководителей органов дознания (начальника органа дознания, его заместителей, начальника подразделения дознания).

Процессуальный контроль следует отличать от служебного контроля, который реализуется на основании предписаний ведомственных нормативных правовых актов, отражающих правовое положение органов предварительного следствия и дознания в составе соответствующего государственного органа, а также характер решаемых ими задач и организационных связей, воз-

никающих между ними и иными элементами соответствующей системы. В результате при осуществлении данного вида контроля возникают различия, которые учитывают специфику того или иного ведомства, а также особенности реализации управляющих воздействий в отраслевых подсистемах одного ведомства (по линии предварительного следствия или дознания). С учетом вышеизложенного предлагается в дальнейшем контроль, основанный на нормативных правовых актах МВД России, именовать *ведомственным*¹³.

В качестве нормативных основ ведомственного контроля предлагается рассматривать (помимо нормативных правовых актов) основанные на морали и нравственности нормы организационной культуры, сформированной и постоянно воспроизводимой в органах предварительного следствия и дознания в системе МВД России. Решение задач ведомственного контроля возможно в ходе беседы начальника органа предварительного следствия с сотрудником на правовые темы, обсуждения выбора методики расследования уголовного дела и определения тактики производства отдельных следственных действий.

Ведомственные нормативные правовые акты и управленческие решения субъектов управления соответствующего уровня в регулировании контрольной деятельности начальников органов предварительного следствия и дознания в системе МВД России играют двойную роль:

- во-первых, *определяют периодичность (частоту) проведения проверок, основанных на уголовно-процессуальном законодательстве; конкретизируют для субъектов определенного уровня формы, методы и средства осуществления процессуального контроля применительно к той или иной ситуации, сложившейся в возглавляемом подразделении, обращают внимание руководителей нижестоящих органов на недостатки в осуществлении процессуального контроля и определяют меры по их устранению*¹⁴;

¹³ Аналогичный подход воплощен в управленческих решениях Следственного департамента МВД России. См.: Об усилении процессуального и ведомственного контроля: указание от 23 августа 2007 г. № 17/1-15453, О совершенствовании процессуального и ведомственного контроля: указание от 30 апреля 2008 г. № 17/1-7374.

¹⁴ См.: О реализации полномочий, предусмотренных ст. 39 УПК Российской Федерации: указание Следственного комитета при МВД России от 14 апреля 2008 г. № 17/2-6149; О мерах по повышению роли руководителей органов предварительного следствия в результатах служебной деятельности: указание Следственного комитета при МВД России от 6 апреля 2009 г. № 17/2-6445 и др.

- во-вторых, *устанавливают полномочия субъектов ведомственного контроля*, конкретизируют его объект и предметы, закрепляют формы, методы и средства.

В системе МВД России оба вышеназванных вида контрольной деятельности субъектов управления органами предварительного следствия и дознания взаимосвязаны между собой и дополняют друг друга. Во-первых, взаимосвязь обусловлена единством целей, поставленных перед органами предварительного следствия и дознания в системе МВД России. Во-вторых, взаимосвязь производна от связей между процессуальной и служебной деятельностью следователей и дознавателей органов внутренних дел. В-третьих, большинство субъектов управления органами предварительного следствия и дознания в системе МВД России одновременно обладают и процессуальными, и служебными полномочиями, которые используются ими для формирования, оформления и реализации управляющих воздействий в отношении подчиненных подразделений и сотрудников.

Разграничение рассматриваемых видов контроля позволяет, с одной стороны, создать гарантии законности при принятии важнейших процессуальных решений по уголовному делу, а с другой – обеспечить единство внутренней организации и последовательное решение задач органами предварительного следствия и дознания в системе МВД России. Познание субъектом управления видовой разницы своей контрольной деятельности обеспечивает законность его управляющих воздействий на подчиненных. В свою очередь, понимание объектом управления отличий, существующих между мерами, предпринимаемыми руководителями в рамках реализации процессуального или ведомственного контроля, позволяет им адекватно воспринимать оказываемое на них воздействие и корректировать свою деятельность в той или иной сфере.

Цель контроля над деятельностью органов расследования преступлений состоит в выявлении степени соответствия их процессуальной и служебной деятельности нормативно-установленным стандартам, решениям вышестоящих субъектов управления и оперативной обстановке, складывающейся на обслуживаемой территории. Цель контроля конкретизируется в его задачах, обусловленных содержанием проблемной ситуации на том или ином направлении деятельности органа расследования преступлений. Так, *задача процессуального* контроля состоит в проверке соответствия деятельности следователей,

дознателей или их временных организационных образований (следственных групп, групп дознавателей) нормам уголовно-процессуального законодательства Российской Федерации, криминалистическим рекомендациям и требованиям научной организации труда. *Задача ведомственного* контроля заключается в проверке соответствия управленческой деятельности руководителей подчиненных подразделений и служебной деятельности следователей (дознателей) требованиям иным законам, межведомственным и ведомственным нормативным правовым актам, управленческим решениям вышестоящих субъектов управления.

При организации контроля субъект управления должен придерживаться определенных *принципов*, в качестве которых выступают требования законности, полномочности и компетентности, сочетания централизации и децентрализации, всесторонности, глубины, конкретности, гласности, своевременности и действенности проверок, осуществляемых субъектами контроля.

В качестве *субъектов процессуального* контроля могут выступать должностные лица, возглавляющие:

1) штатные структурные подразделения органов предварительного следствия и дознания в системе МВД России, а именно: руководитель следственного органа, начальник органа дознания, начальник подразделения дознания, а также их заместители¹⁵;

2) временные организационно-штатные объединения сотрудников, специализирующихся на расследовании конкретных уголовных дел (руководители следственных групп, руководители групп дознавателей¹⁶).

Следует иметь в виду, что современное уголовно-процессуальное законодательство Российской Федерации учитывает иерархические связи, существующие между руководителями органов предварительного следствия, расположенных на различных уровнях системы МВД России, а также разницу между прямыми и непосредственными начальниками. В УПК РФ введены нормы¹⁷, различающие в качестве субъектов уголовно-процессуальных отноше-

¹⁵ См.: п. 17, 17¹, 38¹ ст. 5 УПК Российской Федерации.

¹⁶ См.: ч. 3 ст. 163, ч. 3 ст. 223² УПК Российской Федерации.

¹⁷ О внесении изменений в Уголовно-процессуальный Кодекс Российской Федерации и Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации»: Федеральный закон Российской Федерации от 5 июня 2007 г. № 87-ФЗ // СПС КонсультантПлюс.

ний вышестоящих¹⁸ и нижестоящих¹⁹ руководителей следственных органов. С учетом ч. 5 ст. 39 УПК РФ все субъекты процессуального контроля в органах предварительного следствия в системе МВД России могут быть классифицированы на две группы: 1) субъекты, объем процессуальных полномочий которых установлен исключительно УПК Российской Федерации: руководитель Следственного департамента МВД России и его заместители; руководители органов предварительного следствия территориальных органов МВД России на окружном, региональном и районном уровнях и их заместители; 2) иные субъекты процессуального контроля (иные руководители следственных органов и их заместители), объем процессуальных полномочий которых определяется решением начальника Следственного департамента МВД России)²⁰.

Согласно п. 1 ч. 1 ст. 40 УПК РФ существенно расширился круг лиц, обладающих контрольными полномочиями в органах дознания: наряду с начальниками территориальных органов внутренних дел и их заместителями к данной категории отнесены начальники входящих в их состав управлений (отделов, отделений) полиции и их заместители²¹.

Субъекты ведомственного контроля по степени приближенности к объекту управления могут быть прямыми и непосредственными; по основанию наделения их контрольными полномочиями — правомочными и уполномоченными; по составу предоставленных им полномочий обладать и процессуальными, и служебными правами, или иметь право только на осуществление ведомственного контроля.

Объектом процессуального контроля является основанная на УПК РФ деятельность следователей (дознателей) по находящимся в их производстве материалам и уголовным делам о подследственных им преступлениях. Следовательно, отличительной особенностью данного вида контроля является момент начала и прекращения его осуществления. Процессуальный контроль начинается с момента поступления к следователю (дознателю) сообщения о преступлении и завершается окон-

¹⁸ См.: ч. 6 ст. 37, ч. 1 ст. 67, ч. 4 ст. 124, ч. 3 ст. 152 и ряд других статей УПК РФ.

¹⁹ См.: п. 7 ч. 1 ст. 39 УПК Российской Федерации.

²⁰ О процессуальных полномочиях руководителей следственных органов: приказ начальника Следственного департамента МВД России от 8 ноября 2011 г. № 58 // Рос. газ. 2011. 29 дек.

²¹ О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О полиции»: Федеральный закон Российской Федерации от 7 февраля 2011 г. № 4-ФЗ // Рос. газ. 2011. 8 февр.

чанием производства по уголовному делу. Исключение составляют случаи проверки обоснованности решений о прекращении уголовного дела или возвращения прокурором уголовного дела для производства дополнительного следствия (дознания).

Предмет процессуального контроля — это отдельный аспект процессуальной деятельности, выделяемый субъектом контроля в зависимости от проблемной ситуации в подчиненном подразделении и стоящих перед ним задач по ее разрешению. Применительно к процессуальной деятельности предлагается выделить следующие основные предметы контроля:

1) законность и обоснованность принятия процессуальных решений по находящимся в производстве материалам и уголовным делам;

2) соблюдение процессуальной формы при производстве следственных и иных процессуальных действий по расследуемым уголовным делам;

3) сопоставление хода расследования преступления рекомендованной методике и обстоятельствам, установленным по уголовному делу;

4) соответствие тактики проведения следователем (дознавателем) отдельных следственных действий по уголовному делу рекомендациям криминалистики и ситуации, складывающейся в ходе расследования преступления;

5) качество, полнота и своевременность выполнения следователем указаний руководителя следственного органа, дознавателем — указаний начальника подразделения дознания или начальника органа дознания.

Объект ведомственного контроля представлен двумя видами деятельности: во-первых, управленческой деятельностью подчиненных начальников структурных подразделений; во-вторых, служебной деятельностью сотрудников, федеральных государственных служащих и работников. Соответственно в качестве *предметов ведомственного контроля* над служебной деятельностью следователей (дознавателей) выступают:

1) соответствие теоретической и практической подготовленности сотрудников к расследованию уголовных дел о подследственных им преступлениях;

2) обеспеченность подразделения и конкретных должностных лиц необходимыми ресурсами;

3) соответствие взаимодействия сотрудников с иными подразделениями территориальных органов МВД России установленным требованиям;

4) выполнение следователями (дознателями) требований регистрационно-учетной и статистической дисциплины при расследовании уголовных дел о подследственных им преступлениях.

Любая контрольная деятельность в динамике может быть представлена в виде совокупности последовательно сменяемых друг друга *этапов*: подготовки, осуществления и подведения итогов. На этапе подготовки руководитель органа расследования преступлений конкретизирует задачи и предмет контроля, определяет и инструктирует субъектов контроля, доводит до них порядок осуществления проверки, формы, методы, средства, определяет момент начала и окончания проверочной деятельности. В ходе осуществления контроля собирается информация о ходе и результатах выполнения сотрудниками (подразделениями) возложенных на них обязанностей и реализации предоставленных им прав, осуществляется сверка с нормативно-определенной моделью. При подведении итогов формулируется вывод о степени соответствия выполняемой деятельности нормативно-определенной модели, излагаются предложения по совершенствованию процессуальной и служебной деятельности. На данном этапе при подведении итогов порученного контроля руководитель органа расследования преступлений формулирует вывод о степени выполнения исполнителем задачи осуществления контрольной деятельности. Полученные в ходе осуществления контрольной деятельности сведения могут быть положены в основу принятия управленческих решений.

Формы, методы и средства контроля обусловлены спецификой предметной деятельности, выступающей в качестве объекта проверки.

Процессуальный контроль осуществляется в следующих *формах*:

1) непосредственное ознакомление с процессуальной деятельностью следователя (дознателя) или следственной группы (группы дознавателей), осуществляющих расследование порученных им уголовных дел;

2) изучение находящихся в производстве материалов проверок сообщений о преступлениях и уголовных дел, а также приостановленных или прекращенных уголовных дел, иной документации, отражающей ход и результаты процессуальной деятельности сотрудника.

Согласно действующим нормативным правовым актам основными *формами ведомственного контроля* являются плановые и внеплановые целевые проверки, инспекторские и контрольные

ные проверки²², служебные проверки и служебные расследования²³, аттестация сотрудников²⁴ и комиссионные проверки уровня профессиональной подготовленности сотрудников²⁵.

В качестве *методов процессуального контроля* могут выступать:

1) сверка фактических обстоятельств расследуемого уголовного дела и системы аргументов, изложенных в процессуальных решениях следователя (дознателя);

2) проверка соответствия формы, вида и содержания процессуального решения, хода и результатов следственных и иных процессуальных действий требованиям УПК РФ;

3) непосредственное наблюдение за ходом и оформлением результатов следственного и иного процессуального действия в качестве его участника;

4) участие в судебном заседании, в котором рассматривается ходатайство следователя (дознателя) или жалоба, поданная участниками уголовного судопроизводства на их действия.

Для решения задач *ведомственного контроля* руководители используют *методы ведения или слежения*. Основное отличие данных методов друг от друга в характере связи, устанавливаемой субъектом управления над объектом контроля. Метод ведения предусматривает пошаговый контроль действий, решений объекта и достигаемых им результатов. Метод слежения применяется при проверках соответствия заданным параметрам основных действий и решений объекта, контроле достигнутых результатов на определенных направлениях служебной деятельности или по истечении заранее определенных временных отрезков.

В качестве *иных методов служебного контроля* руководители органов расследования преступлений могут применять следующие способы проверки деятельности подчиненных сотрудников и подразделений, а именно:

1) систематическое сопоставление полученной от сотрудников (подразделений) типовой, формализованной информации по находящимся в производстве материалам проверки со-

²² Об основах организации ведомственного контроля за деятельностью органов внутренних дел Российской Федерации: приказ МВД России от 3 февраля 2012 г. № 77.

²³ Об утверждении Порядка проведения служебной проверки в органах, организациях и подразделениях Министерства внутренних дел Российской Федерации: приказ МВД России от 26 марта 2013 г. № 161.

²⁴ О порядке проведения аттестации сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации: приказ МВД России от 14 марта 2012 г. № 170.

²⁵ Об утверждении порядка организации подготовки кадров для замещения должностей в органах внутренних дел Российской Федерации: приказ МВД России от 3 июля 2012 г. № 663.

общений о преступлениях и уголовным делам с установленными стандартами деятельности;

2) целевой инициативный запрос информации по конкретным материалам проверки сообщений о преступлениях и уголовным делам;

3) предварительное собеседование с кандидатом на должность в возглавляемое подразделение или с сотрудником, которого предполагается использовать на определенном направлении деятельности, для определения степени готовности к выполнению обязанностей по должности;

4) заслушивание на оперативном (служебном) совещании по вопросам организации расследования уголовных дел, находящихся в производстве;

5) сверка информации, отраженной в статистических документах о ходе и результатах расследования уголовного дела с его материалами;

6) различные методики проверки уровня теоретических знаний, практических умений и навыков, необходимых для процессуальной и служебной деятельности при помощи тестов, зачетов, выполнения практических заданий, вводных и др.;

7) проверка конспектов следователей (дознавателей) по результатам проведения занятий в системе профессиональной служебной подготовки;

8) проверка рационального использования служебного времени и соблюдения установленного распорядка дня.

В качестве *средств процессуального контроля* применяются: графики проверки уголовных дел; контрольное производство, содержащее копии основных процессуальных документов, в том числе судебных решений, постановлений прокурора, постановлений и указаний руководителя следственного органа²⁶; электронные банки данных автоматизированного рабочего места «Руководитель» в органах предварительного следствия; контрольные карточки на конкретные уголовные дела; формализованные бланки проверки уголовных дел, находящихся в производстве, оконченных или приостановленных производством.

Средствами ведомственного контроля являются: получение устных или письменных объяснений от должностных лиц органов предварительного следствия и дознания; докладные записки о результатах проверки или формализованные блан-

²⁶ См.: О совершенствовании процессуального и ведомственного контроля: указание Следственного комитета при МВД России от 30 апреля 2008 г. № 17/1-7374.

ки фиксации результатов проверки служебной деятельности подразделения или сотрудника; тесты или опросные листы для проверки знаний нормативных правовых актов или методики расследования преступлений, отнесенных к подследственности следователей или дознавателей; формализованные перечни оперативной информации, предоставляемой субъекту контроля нижестоящими органами предварительного следствия и дознания в системе МВД России.

Таким образом, реализация руководителями органов расследования преступлений функции контроля деятельности подчиненных сотрудников и подразделений призвана обеспечить действенность ранее принятых управленческих решений, воплощение их в практическую деятельность. В силу дуалистического характера деятельности органов предварительного следствия и дознания в системе МВД России их руководители реализуют рассматриваемую функцию управления в двух организационно-правовых формах: процессуального и ведомственного контроля.

§ 3. Оценка деятельности органов предварительного следствия и дознания территориальных органов МВД России на районном уровне

Оценка — это организационно-регулирующая функция управления, основное содержание которой состоит в вынесении руководителем или уполномоченным им должностным лицом обоснованного полученной информацией субъективного суждения о достижении объектом управления количественных и качественных характеристик в соответствии с ранее заданными в управленческом решении параметрами. Основными компонентами системы оценки являются субъекты, объекты и предметы, совокупность операций, составляющих содержание оценочной деятельности, технология и методика ее проведения, инструментарий (критерии, показатели, коэффициенты значимости, шкала измерений и индикаторы), статистическая база и правовая подсистема.

За последние несколько лет система оценки неоднократно и кардинально менялась²⁷. Принимаемые решения не всегда

²⁷ Гусев Р.Г. Ретроспективный анализ концептуальных подходов к оценке деятельности органов внутренних дел в России // Право и государство: теория и практика. 2012. № 4 (88). С. 141–144.

в полной мере способствовали объективной оценке деятельности органов предварительного следствия и их вкладу в выполнение территориальными органами МВД России на региональном уровне своего функционального предназначения²⁸.

Современная система оценки деятельности территориальных органов МВД России имеет многоуровневое построение, отражающее дифференцированный подход к определению эффективности выполнения основных полномочий, возложенных на органы внутренних дел и реализуемых подразделениями полиции и органами предварительного следствия. Согласно данному подходу сформированы следующие подсистемы оценки деятельности:

- 1) Главных управлений МВД России по федеральным округам²⁹;
- 2) территориальных органов МВД России на транспорте и на региональном уровне³⁰;
- 3) территориальных органов МВД России на районном уровне³¹.

Система оценки деятельности территориальных органов МВД России на региональном уровне носит комплексный характер, выражающийся в использовании нескольких оценочных суждений, формируемых разными субъектами относительно внешних и внутренних факторов оперативной обстановки. Субъектами оценки процессуальной деятельности территориальных органов МВД России выступают руководители и сотрудники вышестоящих органов управления, осуществляющие ее индивидуально или комиссионно в сроки, установленные ведомственными нормативными правовыми актами. Начальник территориального органа МВД России на районном уровне обязан ежеквартально подводить итоги и оценивать результаты взаимодействия подчиненных подразделений при раскрытии

²⁸ *Валов С.В.* Существующие системы (руководства) оценки деятельности органов предварительного следствия в системе МВД России и проблемы их применения // Проблемы управления органами расследования преступлений в связи с изменением уголовно-процессуального законодательства: матер. межвуз. науч.-практ. конф.: в 2-х ч. М., 2008. Ч. 1. С. 323–329.

²⁹ Об организационных вопросах главных управлений Министерства внутренних дел Российской Федерации по федеральным округам: приказ МВД России от 10 января 2012 г. № 15. Приложения № 1, 2.

³⁰ Вопросы оценки деятельности территориальных органов Министерства внутренних дел Российской Федерации: приказ МВД России от 31 декабря 2013 г. № 1040.

³¹ Данная подсистема должна быть разработана территориальными органами МВД России на региональном уровне на основе основных подходов, предусмотренных приказом МВД России от 31 декабря 2013 г. № 1040, и с учетом особенностей оперативной обстановки. См.: п. 7 приложения № 1 к приказу МВД России от 31 декабря 2013 г. № 1040.

и расследовании преступлений. Начальники органа предварительного следствия и подразделения дознания ежемесячно оценивают результаты деятельности подчиненных сотрудников.

Итоговая оценка деятельности территориального органа МВД России формируется на основе вневедомственной и ведомственной оценки. Последняя основана на экспертной и статистической оценке.

Экспертная оценка выставляется уполномоченными подразделениями (должностными лицами) по направлениям деятельности на основе материалов, полученных в рамках осуществления зонального контроля. Соответствие выполнения обязанностей установленным требованиям и оперативной обстановке оценивается экспертами по бинарной системе (удовлетворительно или неудовлетворительно). Для экспертной оценки Следственным департаментом МВД России и Управлением по организации дознания МВД России применяются отражаемые в ведомственных статистических и иных формах отчетности показатели деятельности территориальных органов МВД России по подконтрольным направлениям³².

Экспертная оценка деятельности органов предварительного следствия территориальных органов МВД России осуществляется на основе долевых и нагрузочных показателей, характеризующих семь основных направлений деятельности: результативность; качество; сроки; обеспечение законности и возмещение ущерба в ходе расследования уголовных дел; раскрытие и предупреждение преступлений. Для каждого из них определены показатели и коэффициенты значимости. Для показателей деятельности, затрагивающей конституционные права и свободы граждан, применяются повышенные коэффициенты значимости. По содержательному значению все показатели делятся на положительные и отрицательные, изменение которых характеризует соответственно улучшение или снижение эффективности деятельности органа предварительного следствия. В качестве статистической базы для расчета показателей используются сведения, содержащиеся в государственной и ведомственной статистической отчетности.

³² Об утверждении системы изучения и оценки эффективности деятельности органов предварительного следствия территориальных органов МВД России: распоряжение МВД России от 20 июня 2012 г. № 1/5072; Об оценке оперативно-служебной деятельности подразделений дознания территориальных органов МВД России в ходе инспекторских и целевых проверок: распоряжение МВД России от 16 мая 2012 г. № 1/3904.

Оценка осуществления дознания производится по показателям, характеризующим качество и законность. Для оценки применяется бинарная система. В целях разграничения оценок используются рубежные индикаторы изменения абсолютных и относительных показателей. Так, законность осуществления дознания оценивается неудовлетворительно, если выявлен один и более факт необоснованного содержания граждан под стражей.

Статистическая оценка определяется ежемесячно по показателям, отражающим согласно официальной статистической информации конечный результат на конкретных направлениях оперативно-служебной деятельности подчиненных органов и подразделений. К числу таких направлений отнесены, в частности, защита личности, общества, государства от противоправных посягательств; предупреждение и пресечение преступлений и административных правонарушений; выявление, раскрытие и расследование преступлений; розыск лиц, осуществление экспертно-криминалистической деятельности и др. В качестве инструментария оценки используются статистические показатели, отражающие количественные и качественные результаты деятельности на конкретном направлении, критерии (максимальное значение конкретного статистического показателя), коэффициенты значимости (от 1 до 10) и характеристики показателей (отрицательная и положительная), формулы, применяемые для расчетов баллов оценочных показателей и итоговой оценки.

Органы предварительного следствия и дознания территориальных органов МВД России выполняют возложенные на них обязанности на многих направлениях оперативно-служебной деятельности, подлежащих оценке. Однако, их вклад оценивается совокупно только по нескольким показателям, а именно:

1) доля числа отмененных постановлений об отказе в возбуждении уголовного дела с последующим возбуждением уголовного дела (без учета прекращенных впоследствии по реабилитирующим основаниям) в общем числе вынесенных постановлений об отказе в возбуждении уголовного дела;

2) число оправданных и лиц, дела в отношении которых прекращены судом за отсутствием события, состава преступления, а также в связи с непричастностью (на 1 тыс. обвиняемых по направленным в суд делам).

Ряд используемых показателей имеют отношение к деятельности органов предварительного следствия и дознания, но определение степени их вклада в формирование итоговых значений потребует дополнительных расчетов. К ним следует отнести по-

казатели долей преступлений, уголовные дела по которым направлены в суд, в общем числе предварительно расследованных всеми субъектами процессуальной деятельности; число неразысканных (подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений) по уголовным делам, расследованным всеми органами предварительного следствия и дознания на конкретной территории; доля осмотров мест происшествий, проведенных с участием специалистов экспертно-криминалистических подразделений, по которым в дальнейшем возбуждено уголовное дело, от общего количества осмотров мест происшествий, проведенных с участием специалистов экспертно-криминалистических подразделений под руководством следователей и дознавателей всех правоохранительных органов и др.

Обратим внимание на то, что при формировании системы оценки не учтены установленные Государственной программой Российской Федерации «Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности» в 2013–2020 гг. целевые показатели деятельности органов предварительного следствия и дознания. Так, согласно им доля некачественно расследованных дел должна сократиться в следственных подразделениях с 4,8 до 3,5 %, в подразделениях дознания – с 3,61 до 2,9 %. Определенные программой целевые индикаторы используются для периодической оценки результативности, качества и законности деятельности подчиненных подразделений³³. Применение такой методики в системе оценки позволило бы не усреднять или увеличивать количественные параметры достигнутого уровня на конкретном направлении деятельности, а добиваться его соответствия определенному качеству.

С учетом вышеизложенного к оценке процессуальной деятельности территориальных органов МВД России применяются следующие подходы:

1) оценка процессуальной деятельности проводится по совокупным показателям результатов деятельности и органа предварительного следствия, и органа (подразделения) дознания без учета их вклада в общий результат;

2) восемь из двенадцати основных направлений деятельности, выделенных для ведомственной оценки, имеют непосредственное отношение к процессуальной деятельности территориальных органов МВД России;

³³ Об исполнении государственной программы: указание Следственного департамента МВД России от 20 августа 2013 г. № 17/2-21097.

3) ориентация в формировании оценки процессуальной деятельности преимущественно на показатели, количественное выражение которых определяется решениями органов и должностных лиц МВД России;

4) оценка ориентирует на достижение максимальных показателей в группе органов и подразделений, выполняющих свои обязанности на территории субъекта Российской Федерации или всего государства.

Таким образом, оценка результатов деятельности территориальных органов МВД России по расследованию преступлений имеет многоуровневую и многокритериальную систему, выполняет стимулирующую и регулирующую функцию, позволяет определить степень достижения целей и задач, качества выполнения возложенных функций, дифференцировать управляющие воздействия в отношении передовых и отстающих объектов управления.

Раздел II

Организация отдельных направлений деятельности органов предварительного следствия и дознания в системе МВД России

Лекция 6

Обеспечение в органах внутренних дел законности, качества и сроков расследования преступлений

§ 1. Значение принципов законности и разумного срока уголовного судопроизводства для организации расследования органами внутренних дел преступлений

Следуя общепризнанным принципам и нормам международного права, Конституция Российской Федерации провозглашает высшей ценностью человека принадлежащие ему права и свободы, одновременно возлагая на государство и его органы обязанности признания, соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина. Права и свободы человека и гражданина являются непосредственно действующими. Они определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием¹. Теоретически обоснованное и нормативно закрепленное требование баланса интересов личности, общества и государства ограничивает последнего в выборе средств реагирования на противоправное поведение, возлагает на государство дополнительные обязательства по обеспечению прав и законных интересов человека и гражданина, соблюдению общественных интересов (сохранение члена социума, его общественно значимых и полезных связей, создание

¹ См.: ст. 2, 17, 18 Конституции Российской Федерации.

условий для позитивной реализации его потенциала даже после осуждения).

Известно, что условия успешного разрешения судом уголовных дел по значительному числу регистрируемых в Российской Федерации преступлений в силу их публичного характера во многом формируются при производстве предварительного расследования. Органы предварительного расследования обязаны оказывать всестороннюю помощь потерпевшим от преступлений, носящих частный или частно-публичный характер. Соответствие деятельности должностных лиц и органов, осуществляющих предварительное расследование по уголовным делам, требованиям закона является одной из гарантий соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина, вовлеченных в сферу уголовного судопроизводства.

Соответствие деятельности участников общественных отношений нормам права, тождественность поведения нормативной модели придает деятельности (поведению) новое качество (свойство), определяемое в научной литературе термином «законность»². Сущность законности имеет несколько форм проявления в общественном бытии (принцип, режим, метод). Применительно к организации деятельности органов расследования преступлений законность проявляется в двух аспектах, смысловое значение каждого из которых определяется особенностями их деятельности и управления ими. Учитывая встроенность органов предварительного расследования в государственный механизм, законность следует рассматривать прежде всего как *принцип* деятельности государственного аппарата. В данном случае законность представляет собой зафиксированную в нормативных правовых актах *совокупность требований к формам, методам и средствам* выполнения отдельными должностными лицами и подразделениями органов предварительного следствия и дознания в системе МВД России уголовно-процессуальной, служебной и управленческой деятельности. Указанный принцип нашел соответствующее закрепление в ст. 7 УПК РФ, нормативных правовых актах МВД России, определяющих организационно-правовой статус органов предварительного следствия и подразделений дознания³. Обратим внимание, что принцип закон-

² Афанасьев В. С. Современные проблемы теории законности. М., 1993. С. 4–5.

³ См.: О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 23 ноября 1998 г. № 1422: приказ МВД России от 4 января 1999 г. № 1; Об утверждении Типового положения и Типовой структуры следственного управления при УВД по городу (городскому округу), по нескольким муниципальным образованиям: приказ МВД России от 26 января 2009 г. № 52.

ности распространяется в равной степени и на руководителей, и на сотрудников органов расследования преступлений. Нельзя незаконно управлять законной деятельностью, равно как и законно управлять незаконной деятельностью.

Вместе с тем принцип, закрепленный в правовой норме, по сути своей является идеальной конструкцией, требующей реального воплощения в повседневной деятельности сотрудников. Единообразное применение законов, регулирующих деятельность органов расследования преступлений, невозможно обеспечить без управляющего воздействия. Субъекты управления в любых условиях функционирования подчиненных сотрудников и подразделений должны обеспечить с их стороны неуклонное действие правовых норм, регулирующих деятельность органов расследования преступлений. Решение указанной задачи во многом достигается посредством создания и реального воплощения в повседневную деятельность возглавляемых подразделений (органов) системы обязательных организационно-распорядительных и иных мероприятий, процедурных правил, обеспечивающих общеобязательное выполнение правовых предписаний подчиненными сотрудниками органов расследования преступлений. Выработывая и реализуя вышеназванный комплекс мер, субъекты управления формируют и поддерживают в актуальном состоянии *режим* законности в подчиненных подразделениях (органах).

Закрепление требования соблюдать закон в качестве основного, исходного положения функционирования органов расследования преступлений и реализация субъектами управления комплекса мер по его реальному воплощению обеспечивает придание процессуальной, служебной и управленческой деятельности нового качества — законности.

Важность обеспечения законности в деятельности органов расследования преступлений обусловлена рядом факторов, а именно:

1) деятельность органов расследования преступлений является одной из специальных юридических гарантий законности в государстве в целом;

2) они осуществляют защиту прав и свобод личности от преступлений, одного из видов наиболее опасных противоправных наказуемых виновных нарушений закона;

3) деятельность органов расследования преступлений осуществляется в строго регламентированной процессуальной форме, любые отступления от которой влекут признание доказа-

тельств недопустимыми и препятствуют осуществлению уголовного преследования нарушителя закона;

4) государство предоставляет должностным лицам органов расследования преступлений право на применение в отношении лиц, вовлеченных в уголовное судопроизводство, самых суровых мер государственного принуждения при наличии соответствующих правовых оснований и в строго установленном законом порядке;

5) в ходе осуществления деятельности органов расследования преступлений создаются условия неотвратимости наказания и предпосылки для применения судом мер уголовной ответственности за совершённое преступление.

Вместе с тем анализ статистических данных за последние 5 лет показывает, что изложенные выше требования к деятельности органов расследования преступлений в достаточной степени не соблюдаются.

Нарушения законности выражаются в следующих формах:

1) нарушения установленного порядка производства предварительного расследования по находящимся в производстве следователей (дознавателей, органов дознания) уголовным делам;

2) нарушения установленного порядка прохождения службы в органах внутренних дел Российской Федерации;

3) преступления, совершённые сотрудниками органов предварительного следствия и дознания при выполнении возложенных на них служебных обязанностей.

Анализ статистической и иной информации позволяет утверждать, что причины нарушений законности при производстве предварительного следствия имеют достаточно устойчивую и воспроизводимую из года в год структуру. Примерно две три из них обусловлены неполнотой следствия, каждое 5 – процессуальными нарушениями, каждое 10 – неправильной квалификацией действий и только 5 % – различными подходами следователя, прокурора и суда к оценке доказательств, положенных в основу обвинения⁴. Обращает на себя внимание тот факт, что значительное число нарушений допускается и следователями, и дознавателями на стадии предварительного расследования.

Отступление от принципа законности связано со значительными материальными обязательствами государства перед реал-

⁴ Данные основаны на анализе причин нарушений законности, изложенных в ежегодных за анализируемый период обзорах, подготовленных Следственным департаментом МВД России.

билитированными лицами. За последние 7 лет доля реабилитированных лиц, обратившихся к государству с исковыми требованиями, возросла с 6,4 до 41,4 %. Суммарная стоимость исков по итогам 2013 г. превысила 2,4 млрд руб.⁵, не считая выплат произведенных Российской Федерацией во исполнение решений Европейского суда по правам человека⁶.

Российская Федерация признает установленное международными правовыми актами право каждого на справедливое и публичное разбирательство в разумный срок⁷. Следовательно, обеспечение уголовного судопроизводства в разумный срок — это международное обязательство Российской Федерации, которое должно выполняться любым должностным лицом и органом при выполнении возложенных на него обязанностей от имени государства. В целях реализации данного обязательства Российская Федерация определила порядок подачи и рассмотрения заявлений о присуждении выплаты компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок, внесла соответствующие изменения в УПК РФ⁸.

В уголовном судопроизводстве процессуальные сроки исчисляются часами, сутками, месяцами. Уголовное преследование и его прекращение должны осуществляться в разумный срок. В зависимости от формы предварительного расследования срок выполнения процессуальной деятельности подчиненными сотрудниками исчисляется в следующем порядке:

1) предварительное следствие по уголовному делу должно быть окончено в срок, не превышающий 2 месяца со дня воз-

⁵ Статистические данные ДПД МВД России на основе обобщения отчетности, установленной приказом МВД России от 28 декабря 2012 г. № 1147.

⁶ По оценкам экспертов, в период с 2003 по 2010 гг. сумма выплат РФ составила более 5 млн евро. Подробнее: *Степкин Е.Ю.* К вопросу о влиянии практики ЕСПЧ на обеспечение законности в деятельности ОВД // *Соблюдение законности и обеспечение правопорядка в деятельности органов внутренних дел.* М., 2011. С. 163–173.

⁷ Международный пакт о гражданских и политических правах (Нью-Йорк, 16 декабря 1966 г.), ст. 14; О ратификации Конвенции о защите прав человека и основных свобод и Протоколов к ней: Федеральный закон Российской Федерации от 30 марта 1998 г. № 54-ФЗ // СЗ РФ. 1998. № 14. Ст. 1514.

⁸ О компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок: Федеральный закон Российской Федерации от 30 апреля 2010 г. № 68-ФЗ // СЗ РФ. 2010. № 18. Ст. 2144; О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок»: Федеральный закон Российской Федерации от 30 апреля 2010 г. № 69-ФЗ // СЗ РФ. 2010. № 18. Ст. 2145.

буждения уголовного дела и до дня его направления прокурору с обвинительным заключением или постановлением о передаче уголовного дела в суд для рассмотрения вопроса о применении принудительных мер медицинского характера либо до дня вынесения постановления о прекращении производства по уголовному делу (ч. 1 и 2 ст. 162 УПК РФ);

2) дознание в полной форме производится в течение 30 суток со дня возбуждения уголовного дела до дня его направления прокурору с обвинительным актом или вынесения постановления о прекращении производства по уголовному делу (ч. 1 и 3 ст. 223, ст. 225 УПК РФ);

3) дознание в сокращенной форме должно быть окончено в срок, не превышающий 15 суток со дня вынесения постановления о производстве дознания в сокращенной форме до дня направления уголовного дела прокурору с обвинительным постановлением (ст. 226 УПК РФ).

Вышеназванные процессуальные сроки могут быть продлены только уполномоченными на то должностными лицами (органами) в установленном законом порядке (ч. 2 ст. 6¹, ч. 2 ст. 129, ст. 162, 223, 226⁶ УПК РФ). Вышеназванные положения обязывают руководителей органов расследования преступлений организовать осуществление подчиненными возложенных на них обязанностей в определенные законом сроки. Именно достаточность и эффективность действий руководителя следственного органа, начальника подразделения (органа) дознания, производимых в целях своевременного осуществления уголовного преследования, учитываются при определении разумного срока уголовного судопроизводства. При этом руководители должны помнить о том, что при рассмотрении исковых требований к Российской Федерации о нарушении права на обеспечение уголовного судопроизводства в разумный срок в качестве оснований, оправдывающих его превышение, не могут выдвигаться фактические обстоятельства организации работы органов расследования преступлений и длительность рассмотрения уголовного дела различными инстанциями (ч. 3 и 4 ст. 6¹ УПК РФ). Следовательно, руководители должны создать необходимые и достаточные условия для своевременного производства предварительного расследования по уголовным делам, подследственным следователям и дознавателям.

Важной характеристикой проводимого расследования по уголовному делу является его качество. Под качеством предварительного расследования предлагается рассматривать сово-

купность существенных признаков уголовно-процессуальной деятельности сотрудников органов предварительного следствия и дознания по подследственным им уголовным делам, отражающих ее способность своим результатом удовлетворять общественную потребность, выраженную в обеспечении беспрепятственного доступа лиц к правосудию на территории Российской Федерации. По истечении установленного законом срока уголовное дело должно быть расследовано в полном объеме, пределы которого определены ч. 2 ст. 21, 73 УПК РФ. Качество в большей степени связано с практической реализацией выработанных криминалистической рекомендаций по расследованию конкретных преступлений.

Законность, качество и своевременность расследования — взаимосвязанные ключевые характеристики уголовно-процессуальной деятельности подчиненных сотрудников. Некачественное расследование уголовного дела влечет отмену решений о прекращении или приостановлении производства, возвращение уголовного дела для производства дополнительного дознания (следствия) и увеличение процессуальных сроков. Пробелы в доказывании указывают на нарушение требований ст. 73 УПК РФ, невыполнение обязанностей, возложенных ч. 2 ст. 21 УПК РФ, а факты необоснованного, неоднократного продления срока следствия и последующего незаконного приостановления или прекращения производства по делу рассматриваются как разновидности нарушений законности, требований ст. 6¹ УПК РФ⁹.

Учитывая повышенное внимание к обеспечению законности и качества расследования уголовных дел, характеризующие их показатели избраны в качестве целевых ориентиров при разработке государственной программы «Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности». В результате предпринимаемых мер в период с 2014 по 2020 гг. удельный вес уголовных дел, возвращенных для дополнительного расследования, от числа направленных прокурору должен уменьшиться в органах предварительного следствия с 4,8 до 3,5 %, в подразделениях дознания — с 3,7 до 3,1 %. Руководителями всех уровней должны быть предприняты меры к уменьшению в органах предварительного следствия (с 6 до 4,5) и подразделениях дознания (с 2,59 до 2,53) числа лиц, необоснованно привлечен-

⁹ Информационный бюллетень Следственного департамента МВД России. 2013. № 1(155). С. 213–229.

ных к уголовной ответственности (в относительном выражении на 1000 обвиняемых)¹⁰.

Таким образом, международный характер взятых на себя государством обязательств соблюдения разумного срока уголовного судопроизводства, конституционное требование обеспечения законности, программный характер заявленных параметров качества предварительного расследования требуют от руководителей органов предварительного следствия и дознания в системе МВД России реализации комплекса мероприятий, направленных на достижение вышеназванных ключевых характеристик процессуальной деятельности своих подчиненных.

§ 2. Организация обеспечения руководителями органов расследования преступлений законности в деятельности возглавляемых подразделений

Обеспечить законность той или иной деятельности означает сделать все необходимое для того, чтобы она соответствовала правовым нормам и вследствие этого обладала новым качественным свойством тождественности нормативной модели. *Организация обеспечения законности* — это реализация руководителями органов расследования преступлений предоставленных им процессуальных и служебных полномочий по установлению, поддержанию в актуальном состоянии и совершенствованию системы мер, обеспечивающих соответствие процессуальной деятельности подчиненных сотрудников требованиям закона.

Специфика деятельности руководителей органов предварительного следствия и дознания территориальных органов МВД России на районном уровне состоит в том, что они оказывают непосредственное влияние на ход и результаты процессуальной деятельности подчиненных сотрудников, расследующих значительную долю уголовных дел, подследственных следователям и дознавателям органов внутренних дел. Непосредственная повседневная погруженность названных субъектов управления в разрешение проблем, связанных с производством по конкретным уголовным делам, требует систематизации предоставленных им полномочий по обеспечению закон-

¹⁰ Об утверждении государственной программы «Обеспечение общественного порядка и противодействия преступности»: постановление Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 345 // СПС КонсультантПлюс.

ности в зависимости от стадии совершения подчиненным сотрудником нарушения требований закона. Обычно выделяют три стадии: зарождение, совершение нарушения и проявление его последствий. В соответствии с данным подходом все меры, реализуемые руководителями в процессе обеспечения законности, классифицированы на превентивные, реагирования и устранения негативных последствий нарушения законности. Учитывая двойственную правовую природу полномочий, каждая из названных групп представлена мерами процессуального и служебного воздействия.

Рассмотрим реализуемую начальником органа предварительного следствия систему мер, обеспечивающих соответствие процессуальной деятельности следователей требованиям закона¹¹.

Главная задача начальника — не допустить нарушения законности подчиненными сотрудниками. Вследствие этой целевой установки группа превентивных мер является наиболее многочисленной. К *превентивным мерам процессуального воздействия* относятся следующие:

1) проверка руководителем следственного органа материалов проверки сообщения о преступлении или материалов уголовных дел, принимаемых решений по ним (п. 2 ч. 1 ст. 39 УПК РФ);

2) вручение письменных указаний о направлении расследования (п. 3 ч. 1 ст. 39 УПК РФ);

3) допрос подозреваемого (обвиняемого) без принятия уголовного дела к своему производству при рассмотрении вопроса о даче согласия следователю на возбуждение ходатайства об избрании, продлении, об отмене или изменении меры пресечения (п. 4 ч. 1 ст. 39 УПК РФ);

4) согласительные процедуры, включающие в себя рассмотрение руководителем следственного органа вопроса о даче согласия на а) возбуждение следователем перед судом ходатайств о принятии процессуальных решений об ограничении конституционных прав и свобод человека и гражданина (п. 4 ч. 1 ст. 39 УПК РФ); б) направление уголовного дела прокурору с обвинительным заключением (ч. 6 ст. 220 УПК РФ); в) прекращение уголовного дела (уголовного преследования) (ст. 25, ч. 1, 2 ст. 28, ч. 1 ст. 28¹, п. 9 ч. 1 ст. 39 УПК РФ) и возбуждение перед судом ходатайства

¹¹ О специфике деятельности начальников подразделений дознания см.: *Одинцов В.Н.* Организационное обеспечение соблюдения законности в подразделениях дознания при раскрытии и расследовании преступлений // Организация деятельности органов предварительного следствия и дознания в системе МВД России: управленческие и криминалистические проблемы: сб. матер. всерос. науч.-практ. конф.: в 2-х ч. М., 2012. Ч. 1. С. 126–131.

о применении к несовершеннолетнему обвиняемому принудительной меры воспитательного воздействия (ч. 1 ст. 427 УПК РФ);

5) рассмотрение ходатайств следователя о продлении срока проверки сообщения о преступлении (ч. 3 ст. 144 УПК РФ) или срока предварительного следствия по уголовному делу (ч. 4 ст. 162 УПК РФ).

Группу мер *превентивного воздействия*, основанного на приказах и указаниях МВД России и Следственного департамента МВД России, образуют:

1) анализ причин и условий, способствовавших совершению нарушений законности в возглавляемом подразделении или иных органах расследования преступлений, и разработка на этой основе комплекса упреждающих мероприятий;

2) организация и проведение теоретических и практических занятий в системе служебной подготовки;

3) обеспечение своевременного изучения подчиненными сотрудниками новых нормативных правовых актов, регламентирующих деятельность органов предварительного следствия, а также постановлений Конституционного суда РФ, пленума Верховного суда РФ, Европейского суда по правам человека, обзоров следственной и судебной практики;

4) своевременное доведение экспресс-информаций, аналитических справок, приказов о наказании личного состава за допущенные нарушения;

5) пресечение фактов вмешательства в процессуальную деятельность лиц, не уполномоченных на то законом;

6) организация и проведение индивидуально-воспитательной работы, реализация планов наставничества, стажировки и повышения квалификации.

При выявлении признаков нарушений законности руководители следственных органов могут применить следующие *процессуальные меры реагирования*:

1) отменять незаконные или необоснованные постановления следователя или нижестоящего руководителя следственного органа (п. 2 и 7 ч. 1 ст. 39 УПК РФ), а также незаконные или необоснованные постановления руководителя, следователя (дознавателя) другого органа предварительного расследования по уголовным делам, находящимся в производстве подчиненных следователей (п. 2¹ ч. 1 ст. 39 УПК РФ);

2) изымать уголовное дело у следователя и передавать его другому следователю с обязательным указанием основания такой передачи (п. 1 ч. 1 ст. 39 УПК РФ);

3) отстранять следователя от дальнейшего производства расследования, если им допущено нарушение требований УПК РФ (п. 6 ч. 1 ст. 39 УПК РФ);

4) возвращать уголовное дело следователю со своими указаниями о производстве дополнительного расследования (п. 11 ч. 1 ст. 39 УПК РФ);

5) рассматривать жалобы участников уголовного процесса (ч. 1 ст. 124 УПК РФ), требования прокурора об устранении нарушений федерального законодательства, допущенных в ходе предварительного следствия (ч. 4 ст. 39 УПК РФ), постановления прокурора о возвращении уголовного дела следователю для производства предварительного следствия и подготовленную следователем жалобу на данное постановление (п. 5 ч. 2 ст. 38, п. 2 ч. 1, ч. 3, 4 ст. 221 УПК РФ).

Группу мер реагирования, основанных на ведомственных нормативных правовых актах, образуют следующие действия:

1) рассмотрение частных постановлений судьи (определений суда) о нарушениях закона, допущенных при производстве предварительного следствия;

2) внесение вышестоящему руководству ходатайств о назначении служебных проверок деятельности следователя;

3) направление в вышестоящий орган предварительного следствия сообщения по каждому факту освобождения задержанного лица в связи с неподтверждением подозрения в совершении им преступления и освобождения из-под стражи подозреваемого, обвиняемого при прекращении уголовного дела в отношении обвиняемых по реабилитирующим основаниям (за отсутствием события, состава преступления либо в связи с недоказанностью предъявленного обвинения, в связи с постановлением судом оправдательного приговора) с изложением оснований принятия соответствующего решения;

4) рассмотрение жалоб на действия и решения следователя, не связанные с процессуальной деятельностью¹².

Основной формой процессуальных мер по устранению негативных последствий допущенного подчиненным сотрудником нарушения законности является контроль своевременного и полного выполнения следователем реабилитационных процедур (ч. 1 ст. 134, ч. 4 ст. 135, ч. 4 ст. 136 УПК РФ). Руководитель обязан про-

¹² Об утверждении Инструкции об организации рассмотрения обращений граждан в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации: приказ МВД России от 12 сентября 2013 г. № 707.

контролировать соблюдение следователем установленного законом 14-дневного срока для направления письменного сообщения о принятых решениях, оправдывающих гражданина, по месту его работы, учебы или месту жительства. По указанию руководителя следственного органа средства массовой информации, ранее разместившие сведения о применении незаконных действий к реабилитированному, обязаны в течение 30 суток сделать сообщение о реабилитации (ч. 3 ст. 136 УПК РФ)¹³.

К служебным мерам устранения негативных последствий нарушений законности предлагается отнести следующие:

1) производство порученных начальнику органа предварительного следствия служебных проверок по фактам нарушения законности и совершенствование системы превентивных служебных мер;

2) внесение начальнику вышестоящего органа предварительного следствия предложений о привлечении к дисциплинарной ответственности следователей за нарушение законности;

3) при несогласии с постановлением о возбуждении уголовного дела в отношении следователя инициирование последним обращения в суд или прокуратуру для отмены принятого решения;

4) при несогласии с прекращением судом уголовного дела (уголовного преследования) по реабилитирующим основаниям или оправдательным приговором по уголовному делу, окончательному подчиненным следователем, подготовка ходатайства о принесении уполномоченным прокурором кассационного представления или оказание потерпевшим юридической помощи в подготовке кассационной жалобы.

Следует помнить, что Российская Федерация в лице уполномоченных органов в случае возмещения вреда по основаниям, предусмотренным ст. 1070 ГК РФ, а также по решениям Европейского суда по правам человека имеет право регресса к лицу, в связи с незаконными действиями (бездействием) которого произведено указанное возмещение (ч. 3¹ ст. 1081 ГК РФ). Все заявленные иски, по которым соответчиком выступает МВД России в связи с нарушениями законности, допущенными следователями и дознавателями органов внутренних дел, должны учитываться, а результаты их рассмотрения отражаться в специальной отчетности¹⁴.

¹³ Подробнее о реализации реабилитационных процедур см.: Цоколова О.И., Костылева Г.В., Рогачёв С.А. Реабилитация в уголовном процессе: монография. М., 2010.

¹⁴ Вопросы правоприменительной практики: приказ МВД России от 28 декабря 2012 г. № 1147; указание МВД России от 26 декабря 2008 г. № 1/9867.

Рассмотренная логико-структурная схема организации обеспечения законности в деятельности органов расследования преступлений:

- во-первых, объединяет в себе предоставленные начальникам органов расследования преступлений полномочия и увязывает реализуемые ими меры с решением конкретных задач на стадиях зарождения, совершения и наступления негативных последствий нарушения законности;
- во-вторых, ориентирует начальников органов расследования преступлений на создание необходимых условий для выполнения подчиненными возложенных на них обязанностей, выявление различных факторов, оказывающих позитивное или негативное влияние на законность процессуальной или служебной деятельности следователей (дознателей);
- в-третьих, служит решению дидактических задач, предоставляя начальникам органов расследования преступлений в систематизированном виде знания о комплексе процессуальных и служебных полномочий, реализуемых ими с целью обеспечения законности деятельности подчиненных подразделений.

Таким образом, руководители органов предварительного следствия и дознания в системе МВД России посредством реализации комплекса предоставленных им процессуальных и служебных полномочий обеспечивают соответствие деятельности подчиненных им сотрудников и подразделений требованиям законов и иных нормативных правовых актов. Повседневное и систематическое управляющее воздействие субъектов управления органами расследования преступлений позволяет добиваться единообразного применения законов и иных нормативных актов каждым сотрудником на закрепленном за ним участке процессуальной, служебной или управленческой деятельности.

§ 3. Организация обеспечения руководителями органов предварительного следствия и дознания качества и сроков расследования преступления

Под *организацией обеспечения качества и сроков предварительного расследования преступлений* предлагается рассматривать систему реализации руководителями органов предварительного следствия и дознания предоставленных им процессуальных и служебных полномочий по созданию необходимых

и достаточных условий для своевременного и качественного выполнения подчиненными сотрудниками следственных и иных процессуальных действий, принятия решений по находящимся в производстве уголовным делам с целью обеспечения лицам доступа к правосудию.

Руководитель следственного органа при организации своевременности расследования уголовных дел подчиненными сотрудниками реализует следующие предоставленные ему процессуальные полномочия: 1) устанавливает процессуальные сроки; 2) продлевает процессуальные сроки; 3) дает согласие на обращение в суд для установления или продления процессуальных сроков; 4) рассматривает жалобы и устраняет препятствия в осуществлении процессуальной деятельности.

Руководитель *устанавливает сроки* исполнения следователем письменных указаний, данных в порядке ст. 39 УПК РФ, письменных указаний прокурора при отмене постановления о приостановлении или прекращении уголовного дела, возвращении уголовного дела для производства дополнительного следствия, изменения объема обвинения либо квалификации действий обвиняемых или пересоставления обвинительного заключения и устранения выявленных недостатков. Руководитель следственного органа устанавливает срок дополнительного следствия при возобновлении приостановленного или прекращенного уголовного дела либо при возвращении им уголовного дела для производства дополнительного расследования в пределах одного месяца со дня поступления уголовного дела к следователю вне зависимости от того, сколько раз оно до этого возобновлялось, прекращалось либо возвращалось для дополнительного расследования, и вне зависимости от общей продолжительности срока предварительного следствия (ч. 6 ст. 162 УПК РФ)¹⁵.

Руководитель следственного органа, начальник органа дознания *вправе* по мотивированному ходатайству соответственно следователя, дознавателя *продлить* до 10 суток срок проверки сообщения о преступлении (ч. 3 ст. 144 УПК РФ), а руководитель следственного органа уполномочен продлить этот срок до 30 суток при необходимости производства документальных проверок, ревизий, судебных экспертиз, исследований документов, предметов, трупов, а также проведения оперативно-разыскных

¹⁵ О внесении изменения в ст. 162 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации: Федеральный закон РФ от 20 апреля 2014 г. № 76-ФЗ // СПС КонсультантПлюс.

мероприятий с обязательным указанием на конкретные, фактические обстоятельства, послужившие основанием для такого продления.

Руководители следственных органов соответствующих уровней уполномочены продлять сроки предварительного следствия в порядке, определенном ч. 4–5 ст. 162 УПК РФ. В целях упорядочения организации процессуального контроля за соблюдением требований ст. 6¹ УПК РФ по уголовным делам, находящимся в производстве следователей органов внутренних дел Российской Федерации, а также подготовки, предоставления и рассмотрения ходатайств об установлении и продлении сроков предварительного следствия, содержания обвиняемых под стражей и домашнего ареста на федеральном¹⁶ и региональном¹⁷ уровнях разработаны специальные инструкции и правила оформления постановлений о продлении процессуальных сроков¹⁸.

Руководитель следственного органа *дает согласие* следователю на обращение в суд с ходатайством об избрании меры пресечения в виде заключения под стражу, домашнего ареста, а также о продлении срока домашнего ареста или содержания обвиняемого под стражей (ч. 2 ст. 107, ч. 3 ст. 108, ч. 2 ст. 109 УПК РФ).

Руководитель следственного органа в течение 3 суток, а в исключительных случаях в срок до 10 суток, *рассматривает жалобы* участников уголовного судопроизводства, а также иных лиц, интересы которых затрагиваются, о нарушении разумных сроков уголовного судопроизводства в ходе досудебного производства по уголовному делу. В случае полного или частичного удовлетворения жалобы руководитель следственного органа обязан в постановлении указать процессуальные действия, которые должен провести следователь для ускорения рассмотрения дела, и сроки их осуществления (ч. 2 ст. 123, ч. 2 и 2¹ ст. 124 УПК РФ).

¹⁶ Об утверждении Инструкции по организации процессуального контроля при возбуждении ходатайств об установлении и продлении сроков предварительного следствия, содержания обвиняемых под стражей и домашнего ареста по уголовным делам, находящимся в производстве следователей органов внутренних дел: приказ Следственного департамента МВД России от 12 декабря 2012 г. № 64 // Информационный бюллетень Следственного департамента МВД России. 2013. № 1(155). С. 213–229.

¹⁷ Соответствующие управленческие решения приняты руководителями органов предварительного следствия территориальных органов МВД России по Республике Саха-Якутия, Красноярском крае, Омской области, г. С. Петербурге и других субъектах Российской Федерации. Они определяют порядок рассмотрения ходатайств о продлении процессуальных сроков соответственно до 3-х и 6-ти месяцев.

¹⁸ О направлении примерного образца: указание Следственного департамента МВД России от 28 июня 2013 г. № 17/3-16197.

Условия для своевременного окончания производства по делу в случае его сложности или большого объема создаются руководителем следственного органа посредством создания следственной группы, изменения ее состава, изъятия уголовного дела у следователя и передачи его другому следователю, в том числе сотруднику следственной части по расследованию организованной преступной деятельности (п. 1 ч. 1 ст. 39, ст. 163 УПК РФ). Регулирование нагрузки на подчиненных сотрудников осуществляется с учетом уровня их профессиональной подготовки и опыта работы, наличия имеющихся в производстве уголовных дел, правовой и фактической сложности расследуемых уголовных дел, количества обвиняемых по уголовным делам и инкриминируемых им эпизодов преступной деятельности. Ряд аналогичных полномочий имеет начальник органа дознания (ч. 2 ст. 223² УПК РФ) и начальник подразделения дознания (п. 2 ч. 1 ст. 40¹ УПК РФ).

Непроцессуальными средствами обеспечения своевременности и качества расследования уголовных дел являются:

1) ведение журнала учета уголовных дел, подозреваемых, обвиняемых, решений, принятых по уголовным делам. Для его ведения могут применяться журнальные формы, многокритериальные «шахматки», возможности офисных приложений (Excel, Calc) или АРМ «Руководитель»;

2) составление и реализация графика проверки дел, предусматривающего осуществление контроля в день возбуждения уголовного дела, спустя 10 дней, по истечении месяца, за 10 дней до истечения двухмесячного (в органах предварительного следствия) срока и при принятии итогового решения по уголовному делу;

3) введение дифференцированной системы предметного контроля, предусматривающей выделение в качестве специальных предметов контроля хода расследования уголовных дел, представляющих сложность и большой объем, вызывающих повышенный общественных резонанс, стоящих на особом контроле по решению вышестоящих субъектов управления или в связи с повышенной «активностью» определенных участников уголовного судопроизводства; уголовных дел, находящихся в производстве у сотрудников, входящих в категорию профессионального риска (имеющих непродолжительный стаж работы, допускающих систематические нарушения УПК РФ или служебной дисциплины и др.);

4) осуществление хронометража работы следователя (дознателя) по находящимся в производстве уголовным делам;

5) формирование прогноза результатов расследования уголовных дел в предстоящий временной период и еженедельный (ежедневный) контроль выполнения планов расследования и принятия запланированных решений с предоставлением соответствующей отчетности в вышестоящий орган предварительного следствия¹⁹;

6) ходатайство перед начальником территориального органа МВД России о привлечении к расследованию уголовного дела дополнительных сил и средств, инициирование создания следственно-оперативных групп под руководством следователей, имеющих достаточный опыт работы и профессиональную подготовку;

7) периодическое заслушивание следователей и членов следственно-оперативных групп о ходе выполнения планов следственных действий и оперативно-разыскных мероприятий;

8) соблюдение установленного в субъекте Российской Федерации порядка представления соответствующим руководителям ходатайств о продлении процессуальных сроков по находящимся в производстве уголовным делам. В ряде субъектов Российской Федерации введено предварительное согласование принятия решения о продлении процессуальных сроков с сотрудниками аппаратов управления органов предварительного следствия территориальных органов МВД России на региональном уровне посредством представления необходимой информации факсимильной связью (Республика Саха (Якутия)), по телефону (Омская область) или уголовного дела (Волгоградская область), составление заключения об обоснованности принятия данного процессуального решения;

9) ведение контрольных производств на уголовные дела, по которым продлены процессуальные сроки²⁰;

10) выдвижение ходатайства о передаче многоэпизодных уголовных дел о преступлениях, совершенных участниками организованных преступных групп, в производство следователей следственной части по расследованию организованной преступной деятельности;

11) своевременное доведение до подчиненных экспресс-информаций, писем, обзоров о причинах нарушений сроков и ка-

¹⁹ О предоставлении информации: распоряжение Следственного департамента МВД России от 12 сентября 2012 г. № 37. Приложение № 2; О совершенствовании управленческой деятельности в Следственном департаменте МВД России: приказ Следственного департамента МВД России от 23 мая 2014 г. № 22. Приложение № 1, 2.

²⁰ О совершенствовании процессуального и ведомственного контроля: указание Следственного комитета при МВД России от 30 апреля 2008 г. № 17/1-7374 // Информационный бюллетень Следственного комитета при МВД России. 2008. № 3(137). С. 127–129.

чества расследования уголовных дел, принятых мерах в отношении виновных лиц²¹;

12) корректировка тематического плана занятий по служебной подготовке, изучение методик расследования преступлений, по которым наиболее часто продлеваются процессуальные сроки или уголовные дела возвращаются для дополнительного следствия (дознания), постановлений пленума Верховного суда РФ и обзоров судебной практики;

13) устранение различных административных барьеров в сфере внутреннего и внешнего взаимодействия при расследовании преступлений, осуществлении оперативного сопровождения и судебно-экспертной деятельности, материально-технического обеспечения процессуальной деятельности подчиненных сотрудников.

В целях обеспечения разумных сроков предварительного расследования Следственным департаментом МВД России предписано руководителям региональных органов предварительного следствия определить своим организационно-распорядительным документом сроки назначения экспертиз, проведения выемок, направления международных следственных поручений производства иных следственных и процессуальных действий²². До всех органов предварительного следствия доведены методические рекомендации по составлению сводного (календарного) плана следователя и расследования группы уголовных дел²³.

В Республике Татарстан разработаны карты контроля руководителем следственного органа и начальником подразделения дознания расследования уголовных дел подчиненных, введено еженедельное заслушивание следователей (дознателей) по всем находящимся в производстве уголовным делам, установлена форма еженедельного календарного плана расследования конкретного уголовного дела и сводного календарного плана, в котором отражаются мероприятия и сроки их реализации по всем уголовным делам, находящимся в производстве²⁴.

²¹ О направлении приказа: письмо Следственного департамента МВД России от 11 июля 2013 г. № 17/2-17391.

²² Об усилении контроля за продлением процессуальных сроков: указание Следственного департамента МВД России от 18 сентября 2012 г. № 17/3-22144.

²³ О направлении методических рекомендаций: письмо Следственного департамента МВД России от 2 июля 2013 г. № 17/3 – 16290.

²⁴ О повышении контроля руководителей территориальных органов МВД России по Республике Татарстан за раскрытием преступлений и расследованием уголовных дел, а также организацией планирования расследования уголовных дел: приказ МВД по Республике Татарстан от 27 сентября 2012 г. № 564.

В качестве мер реагирования на факты несвоевременного расследования уголовного дела, халатного отношения к исполнению обязанностей подчиненных сотрудников применяется производство служебных проверок, подготовка заключений, проведение служебных (оперативных) совещаний, подготовка приказов о привлечении к дисциплинарной ответственности.

Начальники органов предварительного следствия обязаны вести учет уголовных дел, возвращенных для дополнительного расследования и по которым приняты решения о продлении процессуальных сроков, требований прокуроров об устранении нарушений закона при производстве предварительного следствия²⁵. Учеты могут иметь специализированную форму или интегрированы в общепринятую систему учета результатов работы каждого следователя или подразделения. Формы должны предусматривать учет причин продления процессуальных сроков и принятия решений о возвращении уголовных дел для дополнительного расследования. Сводная информация о количестве уголовных дел, возвращенных для дополнительного расследования и оконченных в сроки, превышающие 2 месяца, отражается в отчетах по форме 1-Е (МВД) и 1-ЕМ (МВД).

Показатели, характеризующие своевременность и качество расследования уголовных дел, традиционно входят в состав инструментария ведомственной экспертной оценки²⁶.

Таким образом, реализация руководителями органов расследования преступлений системы мер процессуального и организационного характера позволит обеспечить качество и своевременность производства предварительного следствия и дознания по уголовным делам, создаст предпосылки для судебной защиты интересов всех лиц, вовлеченных в сферу уголовного судопроизводства. Разработка руководителями рассмотренной системы мер, ее постоянное совершенствование и актуализация под оперативную обстановку являются неотъемлемым элементом механизма управления подчиненными подразделениями, направленным на создание необходимых условий по обеспечению каждым должностным лицом органа расследования преступлений международного обязательства РФ по соблюдению разумных сроков уголовного судопроизводства.

²⁵ О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 23 ноября 1998 г. № 1422: приказ МВД России от 4 января 1999 г. № 1. Приложение № 5. П. 13.6.13–13.6.15.

²⁶ Об утверждении системы изучения и оценки эффективности деятельности органов предварительного следствия территориальных органов МВД России: распоряжение МВД России от 20 июня 2012 г. № 1/5072; Об оценке оперативно-служебной деятельности подразделений дознания территориальных органов МВД России в ходе инспекторских и целевых проверок: распоряжение МВД России от 16 мая 2012 г. № 1/3904.

Лекция 7

Организация в органах внутренних дел профилактической деятельности по уголовным делам и возмещения потерпевшим вреда, причиненного преступлениями

§ 1. Понятие, основные формы и правовые основы профилактической деятельности органов расследования преступлений

Выявление обстоятельств, способствовавших совершению преступлений, и принятие установленных нормативными правовыми актами мер реагирования являются одними из главных задач органов расследования преступлений. Органы расследования преступлений на всех уровнях системы МВД России вовлечены в процесс выполнения программ по профилактике преступлений и правонарушений. Профилактическая деятельность органов расследования преступлений охватывает все ее разновидности: предотвращение, пресечение, предупреждение новых преступлений и иных правонарушений и правовое воспитание граждан. Вместе с тем специфические формы профилактической деятельности органов расследования преступлений определяются приоритетом стоящих перед ними задач уголовного судопроизводства по уголовным делам о преступлениях, им последственным.

Действия следователя (дознателя) по предотвращению, пресечению и профилактике преступлений, выполняемые в процессе решения задач уголовного судопроизводства, реализуются в процессуальной форме, должны строго соответствовать требованиям УПК РФ. Одновременно, являясь элементом системы МВД России, органы расследования преступлений уполномочены ведомственными нормативными актами выполнять и иные действия профилактического характера. Они существенно дополняют предусмотренные УПК РФ обязанности и расширяют их возможности по воздействию на выявленные ими в ходе основной своей деятельности причины и условия, способствовавшие совершению преступлений. Следовательно, в системе МВД

России профилактическая деятельность органов расследования преступлений реализуется в двух основных формах: процессуальной и непроцессуальной.

Отличительной чертой профилактической деятельности органов предварительного следствия и дознания является и то обстоятельство, что их основная — процессуальная — деятельность протекает в связи с уже совершенными преступлениями, обстоятельства которых они расследуют. В связи с этим их профилактическая деятельность ориентирована прежде всего на выявление обстоятельств, которые при прочих равных условиях способствовали бы совершению новых преступлений.

Согласно ч. 1 ст. 2 УК РФ одной из его задач выступает предупреждение преступлений. Данная задача в уголовном судопроизводстве достигается путем общей и частной превенции. В связи с этим весь процесс расследования и достигнутые в ходе его результаты имеют профилактическую значимость, а профилактические действия в ходе расследования подразделяются на две группы:

1) осуществляемые в отношении подозреваемого или обвиняемого по уголовному делу;

2) реализуемые в отношении других лиц, ставших участниками уголовного судопроизводства на досудебных стадиях¹.

При производстве по уголовному делу профилактическую направленность могут иметь отдельные действия и решения следователя (дознателя). Так, выявление обстоятельств, способствовавших совершению преступлений, осуществляется непосредственно при осмотре места происшествия. Обыск ориентирован на выявление и изъятие предметов, свободный оборот которых запрещен или ограничен. Избрание меры пресечения в отношении подозреваемого и обвиняемого может производиться в целях предотвращения возможности продолжать заниматься преступной деятельностью, угрожать участникам уголовного судопроизводства и воспрепятствовать производству по делу (ст. 97 УПК РФ). Профилактическую направленность имеет и временное отстранение от должности подозреваемого или обвиняемого (ст. 114 УПК РФ). Профилактический характер носят действия следователя (дознателя, органа дознания) по обеспечению безопасности участников уголовного судопроизводства².

¹ Колесников И.И., Модогов А.А. Управление органами расследования преступлений: курс лекций: в 2-х ч. / под ред. проф. И.И. Колесникова. М., 2007. Ч. I. С. 143.

² См.: ч. 3 ст. 11, ч. 9 ст. 166, ч. 2 ст. 186, ч. 8 ст. 193 УПК РФ.

Следователи (дознаватели) в процессе расследования уголовного дела выполняют и специальные профилактические действия. В соответствии с ч. 2 ст. 73 УПК РФ при производстве по уголовному делу подлежат выявлению обстоятельства, способствовавшие совершению преступления. Выявив в ходе досудебного производства по уголовному делу обстоятельства, способствовавшие совершению преступления, следователь (дознатель, орган дознания) вправе на основании ч. 2 ст. 158 УПК РФ внести в соответствующую организацию или соответствующему должностному лицу представление о принятии мер по устранению указанных обстоятельств или других нарушений закона. Представление является процессуальным документом, в котором фиксируются обстоятельства, способствовавшие совершению преступления, излагается требование следователя (дознателя, органа дознания) рассмотреть указанное представление и принять меры к устранению причин и условий, способствовавших совершению преступлений. Закон не устанавливает строгих требований к содержанию и структуре представления. В соответствии с разработанными МВД России методическими рекомендациями³, представление, аналогично другим процессуальным документам, должно состоять из трех частей: вводной, описательно-мотивировочной и резолютивной.

Объемы профилактической деятельности, выполненной в системе МВД России органами расследования преступлений в период с 2007 по 2013 гг., характеризуются увеличением доли оконченных уголовных дел, по которым внесены представления. Адресатами представлений следователей являются должностные лица органов власти и местного самоуправления (в 2007 г. — 27,1 %, в 2013 г. — 37 % от общего числа), руководители государственных учреждений (2007 г. — 20,8 %, 2013 г. — 26,8 %) или коммерческих структур (2007 г. — 16,4 %, 2013 г. — 18,5 %), а также лица, возглавляющие общеобразовательные учреждения (2007 г. — 8,4 %, 2013 г. — 4,9 %)⁴.

Внесением представления профилактическая деятельность следователя (дознателя) не заканчивается. Составление и направление процессуального документа властного характера инициирует деятельность других участников профилактической деятельности,

³ О направлении методических рекомендаций: указание МВД России от 31 октября 2007 г. № 1/8644.

⁴ О направлении обзора организации работы органов предварительного следствия в системе МВД России по профилактике преступлений в 2013 году: указание Следственного департамента МВД России от 12 февраля 2014 г. № 17/2-3627.

тех, кому адресовано представление. На адресата УПК РФ возлагает обязанность рассмотреть представление и обязательно уведомить о принятых мерах следователя (дознателя, орган дознания) не позднее одного месяца со дня его вынесения. Доля представлений следователей, оставленных без ответов, неуклонно сокращается с 65,8 % в 2005 г. до 16,1 % в 2013 г. Однако, по 45,7 % представлений, оставшихся без ответа, руководители органов предварительного следствия не организовали направление напоминаний адресатам о принятии ими мер по внесенным представлениям⁵. В связи с этим деятельность органов предварительного следствия и дознания по выявлению и устранению обстоятельств, способствовавших совершению преступления, следует считать завершенной только после получения сообщения о принятых мерах.

Обязанность осуществления контроля за своевременным принятием руководителями организаций мер по устранению причин и условий, способствовавших совершению правонарушений, возложена на участковых уполномоченных полиции, которые при выявлении фактов невыполнения предписаний вносят руководству территориального органа МВД России на районном уровне предложения о принятии к виновным лицам мер в соответствии с законодательством Российской Федерации. Функция контроля за своевременным устранением недостатков возложена и на следователей⁶.

В соответствии со ст. 17.7 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ) умышленное невыполнение законных требований следователя, дознателя образует состав административного правонарушения⁷. В соответствии с приложением к приказу МВД России от 5 мая 2012 г. № 403⁸ в территориальных органах МВД России на районном уровне начальник, его заместитель – начальник полиции, заместители начальника полиции, начальник, заместитель начальника отдела, отделения полиции, начальник пункта полиции, должностные лица подразделений охраны обще-

⁵ О направлении обзора организации работы органов предварительного следствия в системе МВД России по профилактике преступлений в 2013 году: указание Следственного департамента МВД России от 12 февраля 2014 г. № 17/2-3627.

⁶ Инструкция о деятельности органов внутренних дел по предупреждению преступлений: утв. приказом МВД России от 17 января 2006 г. № 19. П. 7.2, 18.2.

⁷ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях.

⁸ О полномочиях должностных лиц системы МВД России по составлению протоколов об административных правонарушениях и административному задержанию: приказ МВД России от 5 мая № 403.

ственного порядка и подразделений дознания уполномочены составлять протоколы по делам об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 17.7 КоАП РФ⁹. Следовательно, сотрудники органов предварительного следствия при выявлении административного правонарушения должны проинформировать о нем руководство территориального органа МВД России на районном уровне, приложив к рапорту документы, подтверждающие факт выявленного ими административного правонарушения, предусмотренного ст. 17.7 КоАП РФ.

В 2013 г. в прокуратуру направлено 1550 ходатайств о возбуждении дел по ст. 17.7 КоАП РФ, однако этот способ реагирования на неисполнение должностными лицами представлений следователей эффективен только в отдельных субъектах РФ (Республика Татарстан, Удмуртская Республика¹⁰) из-за особой позиции отдельных органов прокуратуры. В Ростовской, Белгородской, Курской и Самарской областях протоколы об административных правонарушениях по ст. 17.7 КоАП РФ составляются руководителями территориальных органов МВД России, а в Республике Алтай, Кировской и Курганской областях – участковыми уполномоченными полицией¹¹. По итогам 2013 г. по инициативе органов предварительного следствия к административной ответственности по ст. 17.7 КоАП РФ привлечено 1526 лиц (+11,5 % к 2012 г.).

Основополагающим ведомственным нормативным правовым актом, определяющим в системе МВД России непроцессуальные формы профилактической деятельности органов расследования преступлений, является приказ МВД России от 17 января 2006 г. № 19 «О деятельности органов внутренних дел по предупреждению преступлений», утвердивший соответствующую Инструкцию. Обязанности сотрудников органов предварительного следствия определены п. 18, а сотрудников подразделений дознания – п. 14 названной Инструкции. Сравнение норм Инструкции позволяет выделить общие для обоих подразделений и специальные обязанности.

⁹ Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2012. № 36.

¹⁰ Информация Следственного комитета при МВД России от 31 марта 2006 г. № 17/2-5748; О направлении обзора об организации работы органов предварительного следствия в системе МВД России по профилактике преступлений в 2010 году: указание Следственного комитета при МВД России от 25 февраля 2011 г. № 17/2-4288.

¹¹ О направлении обзора состояния работы органов предварительного следствия в системе МВД России по профилактике преступлений за 2007 год: указание Следственного комитета при МВД России от 28 февраля 2008 г. № 17/2-3250.

В соответствии с Инструкцией следователи и дознаватели обязаны:

1) при предварительном расследовании выявлять причины и условия, способствовавшие совершению преступлений, и в установленном порядке вносить в соответствующие органы, предприятия, учреждения и организации представления, сообщения (в том числе обобщенные) о принятии мер по их устранению (п. 14.1, 18.1 Инструкции);

2) направлять в органы прокуратуры информацию (материалы) для принятия мер (для решения вопроса о возбуждении дела об административном правонарушении) в случае невыполнения должностными лицами предприятий, организаций и учреждений представлений об устранении причин и условий, способствовавших совершению преступлений и других нарушений закона (п. 14.2, 18.2 Инструкции);

3) в трехдневный срок информировать соответствующие подразделения органов внутренних дел о лицах, в отношении которых избрана мера пресечения, не связанная с лишением свободы, а также в отношении которых уголовное преследование прекращено по нереабilitating основаниям для постановки на профилактический учет (п. 14.3, 18.3 Инструкции).

Полагаем, что общность процессуальной деятельности органов предварительного следствия и дознания дает основания для унификации норм Инструкции, обобщения обязанностей указанных органов в один раздел, возложения на них одинаковых обязанностей по профилактике преступлений, учитывающих специфику их основной деятельности по выполнению задач уголовного судопроизводства.

Отметим и то, что в Инструкции не нашли полного отражения выработанные практикой и положительно зарекомендовавшие себя непроцессуальные формы профилактической деятельности органов расследования. Это относится прежде всего к выступлениям в учебных, педагогических и трудовых коллективах, проведению докладов, лекций и бесед на правовые темы и по проблемам предупреждения правонарушений, подготовке сотрудниками органов расследования преступления публикаций и выступлений в средствах массовой информации¹².

¹² Организация взаимодействия органов предварительного следствия в системе МВД России со средствами массовой информации регулируется приказом начальника Следственного комитета при МВД России от 12 ноября 2001 г. № 319.

Таким образом, профилактическая деятельность органов предварительного следствия и дознания в системе МВД России — это непосредственное применение сотрудниками органов расследования преступлений научно-обоснованных процессуальных средств и методов при расследовании уголовных дел и иных полномочий, предоставленных ведомственными нормативными правовыми актами полномочий в процессе служебной деятельности по выявлению причин и условий, способствовавших совершению преступлений, а также принятие предусмотренных мер реагирования на них в целях предотвращения, пресечения и предупреждения новых преступлений и правонарушений, а также правового воспитания населения.

§ 2. Организация начальниками территориальных органов МВД России на районном уровне и органов расследования преступлений профилактической деятельности

Эффективность и результативность профилактической деятельности органов расследования преступлений зависит от умелой организации исполнения подчиненными сотрудниками своих обязанностей, возложенных на них УПК РФ и ведомственными нормативными правовыми актами. Предупреждение и пресечение преступлений на территории города, района, в том числе нескольких муниципальных образований, является одной из основных задач территориального органа МВД России на районном уровне¹³. Решая указанную задачу, орган внутренних дел предотвращает и пресекает преступления; выявляет обстоятельства, способствующие их совершению; принимает меры к устранению данных обстоятельств; реализует иные, предусмотренные Типовым положением полномочия. В соответствии с п. 3.3 приказа МВД России от 17 января 2006 г. № 19 «О деятельности органов внутренних дел по предупреждению преступлений» руководство данным направлением деятельности и персональная ответственность за его организацию возложена на их начальников.

¹³ П. 2 ст. 5 Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации на районном уровне: утв. приказом МВД России от 21 апреля 2011 г. № 222.

Под *организацией профилактической деятельности органов расследования преступлений* предлагается понимать реализацию уполномоченными субъектами управления своих процессуальных и служебных полномочий по упорядочению всех элементов профилактической подсистемы органов расследования преступлений, приведение их в соответствие с нормативными требованиями, указаниями вышестоящих субъектов управления и оперативной обстановкой, складывающейся на обслуживаемой территории.

Руководителями органов расследования преступлений должно быть организовано выполнение подчиненными следующего комплекса действий:

- 1) выявление причин и условий, способствующих совершению преступлений, на всех стадиях досудебного производства;
- 2) своевременное и адекватное использование форм профилактической деятельности;
- 3) контроль своевременности и качества мероприятий, принятых во исполнение представления об устранении причин и условий, способствующих совершению преступлений;
- 4) подготовка напоминаний о своевременном и полном рассмотрении представлений;
- 5) внесение предупреждений об ответственности за несвоевременное или неполное рассмотрение представлений;
- 6) фиксация состава административного правонарушения, предусмотренного ст. 17.7 КоАП РФ;
- 7) составление протокола об административном правонарушении и направление его со всеми подготовленными материалами в компетентный орган для рассмотрения по существу или уведомление уполномоченного должностного лица (органа) о факте совершения такого правонарушения.

В качестве субъектов управления на районном уровне выступают следующие должностные лица: начальник территориального органа МВД России, его заместители, начальник подразделения дознания. В самом общем виде обязанности руководителей состоят в организации профилактической деятельности подчиненных подразделений и конкретных сотрудников путем повседневного выполнения обязанностей, изложенных в соответствующих разделах ведомственного нормативного правового акта (п. 6 Инструкции). Конкретизация указанных положений осуществляется в специализированных нормативных правовых актах.

Объем полномочий начальников территориальных органов МВД России на районном уровне по управлению органами пред-

варительного следствия и дознания различен. Он определяется процессуальным статусом каждого из названных органов и особенностями процессуальных взаимоотношений между руководителем и подчиненными в них.

Начальник территориального органа МВД России на районном уровне организует профилактическую работу следователей через их непосредственного руководителя — начальника органа предварительного следствия. Именно на указанном должностном лице в соответствии с требованиями ведомственных нормативных правовых актов лежит обязанность исполнения возложенных на орган предварительного следствия задач и персональная ответственность за организацию и результаты его работы. Начальник территориального органа МВД России на районном уровне должен знать возможности и полномочия своего заместителя, быть готовым указать ему на недостатки в деятельности подчиненного подразделения, вправе задействовать потенциал возглавляемого им органа при осуществлении профилактической деятельности территориальным органом МВД России на районном уровне в целом и на отдельных направлениях. При необходимости начальник территориального органа МВД России на районном уровне имеет право ходатайствовать перед вышестоящим начальником или его заместителем о привлечении начальника органа предварительного следствия к дисциплинарной ответственности.

Руководитель следственного органа, руководствуясь ст. 39 УПК РФ, вправе при управлении профилактической деятельностью подчиненных следователей проверять материалы уголовного дела, давать указания о направлении расследования, возвращать уголовное дело следователю со своими указаниями о производстве дополнительного расследования. Указания руководителя следственного органа по уголовному делу даются в письменном виде и обязательны для исполнения следователем, который может их обжаловать руководителю вышестоящего следственного органа. Однако сам факт обжалования не приостанавливает их исполнения.

Служебные обязанности начальника органа предварительного следствия изложены в Типовом положении. Все обязанности начальника органа предварительного следствия можно классифицировать на обязанности по организации профилактической деятельности подчиненного подразделения и обязанности по непосредственному участию в профилактической деятельности. Первая группа определяет весь комплекс служебных обя-

занностей, необходимых и достаточных для оказания непроцессуального управляющего воздействия на подразделение в целом и конкретного исполнителя при выполнении ими задач по профилактике преступлений. Начальник органа предварительного следствия анализирует оперативную обстановку, причины и условия, способствующие совершению преступлений, состояние работы по профилактике преступлений, результаты деятельности подразделения в целом и каждого следователя, распределяет служебные обязанности между следователями, осуществляет планирование работы и контроль за выполнением намеченных мероприятий на данном направлении служебной деятельности, заслушивает следователей по вопросам профилактики при расследовании преступлений, выполнения запланированных профилактических мероприятий по расследуемым уголовным делам, повышения профессионального мастерства, организует учет профилактической работы каждого следователя и органа предварительного следствия в целом.

Вместе с тем начальник органа предварительного следствия обязан непосредственно участвовать в профилактической деятельности. Он уполномочен на основе проведенного анализа обстоятельств, способствовавших совершению преступлений, вносить обобщенные представления руководителям предприятий, учреждений и организаций, направлять информацию и предложения в соответствующие органы власти и управления.

Служебные полномочия начальника территориального органа МВД России на районном уровне предусмотрены п. 17 Типового положения. В соответствии с ними начальник территориального органа МВД России на районном уровне обязан:

- осуществлять в соответствии с законодательством Российской Федерации и в установленном порядке информирование населения, органов местного самоуправления, общественных объединений и организаций о деятельности территориального органа; не реже одного раза в год отчитываться об этой деятельности перед представительными органами муниципальных образований и перед гражданами, а также обеспечивать в установленном нормативными правовыми актами МВД России порядке отчеты своих заместителей, начальников структурных подразделений, участковых уполномоченных полиции перед гражданами (пп. 12);
- предоставлять в установленном порядке сведения о деятельности территориального органа средствами массовой информации (пп. 13);

- обеспечивать в части, касающейся органов внутренних дел, реализацию мероприятий, предусмотренных федеральными, региональными, местными и ведомственными целевыми программами, а также организовать рациональное использование результатов, полученных в ходе реализации указанных программ (пп. 15).

Полномочия начальника подразделения дознания объединены в нормы, содержащиеся в п. 17¹ ст. 5 и ст. 40¹ УПК РФ.

Указания начальника органа дознания (ч. 4 ст. 41 УПК РФ) и начальника подразделения дознания (п. 2 ч. 3, ч. 4 ст. 40¹ УПК РФ) об осуществлении профилактической деятельности даются в письменном виде и обязательны для исполнения дознавателем, который их вправе обжаловать.

Служебные обязанности начальника подразделения дознания, как и начальника органа предварительного следствия, подразделяются на две группы: 1) по оказанию управляющего воздействия на профилактическую деятельность подчиненных и 2) по непосредственному участию в профилактической деятельности возглавляемого подразделения¹⁴. Возглавляя подразделение дознания, начальник руководит его деятельностью, определяет должностные обязанности подчиненных сотрудников, планирует работу подразделения, осуществляет контроль за выполнением запланированных профилактических мероприятий по расследуемым уголовным делам, проводит рабочие совещания, заслушивает доклады и отчеты подчиненных дознавателей о результатах выполнения мероприятий и возложенных на них обязанностей, проводит обучение их методам и формам профилактической работы.

В качестве объектов управления в рассматриваемой нами системе выступают орган предварительного следствия (управление, отдел, отделение, группа) территориального органа МВД России на районном уровне, его отдельные структурные подразделения и сотрудники, состоящие на штатных должностях; отдел (отделение, группа, направление) дознания, его структурные подразделения и сотрудники, состоящие на штатных должностях, выполняющие свои процессуальные и служебные обязанности по профилактике преступлений.

Следует особо остановиться на особенностях реализации на тактическом уровне функций управления профилактиче-

¹⁴ О направлении рекомендаций и схемы докладной записки: письмо УОД МВД России от 3 декабря 2012 г. № 90/1839. Приложение № 4. П. 20.9.

ской деятельностью органов предварительного следствия и дознания. Как уже было отмечено выше, профилактическая деятельность органов расследования преступлений носит длящийся характер. Это значит, что она должна постоянно находиться в поле зрения субъекта управления. Процесс формирования, оформления и реализации процессуальных и непроцессуальных управляющих воздействий носит непрерывный циклический характер и состоит в последовательном выполнении всех функций управления.

Система информации об объектах профилактического воздействия, состоянии и результатах профилактической деятельности органов расследования преступлений формируется начальником территориального органа МВД России на районном уровне, его заместителями и начальником подразделения дознания в соответствии с нормативными требованиями, отчасти — по собственному усмотрению, с учетом территориальных и объектовых условий и потребности выработки конкретных управленческих решений. В ней должен быть представлен весь спектр данных, характеризующих прошлое и современное состояние всех субъектов профилактической деятельности органов расследования преступлений, объектов и направлений профилактического воздействия, его ресурсного обеспечения и потребностей.

В качестве источников сведений о состоянии и результатах профилактической деятельности органов расследования выступают носители как первичной, так и вторичной (обобщенной) информации. Первичная информация может быть получена из: 1) материалов уголовных дел; 2) отчетов подчиненных сотрудников; 3) ответов на представления об устранении причин и условий, способствующих совершению преступлений, 4) нормативно-справочной, методической и иной литературы. В качестве источников вторичной информации могут выступать сведения, содержащиеся в Журнале учета представлений следователей (дознавателей) и иной информации по профилактике преступлений, в журнале учета уголовных дел, в контрольно-наблюдательном производстве, содержащем копии внесенных подчиненными представлений и ответов на них, в обзорах следственной и судебной практики, материалах о положительном опыте осуществления профилактической деятельности, материалах заседаний оперативных совещаний, Оперативного штаба, координационного совещания правоохранительных органов и иных коллегиальных органов.

Систематизация и учет указанной информации способствуют подготовке руководителем органа расследования преступлений обобщенных представлений, аналитических и докладных записок, планов-конспектов проведения учебных занятий с сотрудниками. Начальники органов предварительного следствия территориальных органов МВД России на районном уровне обязаны *ежемесячно анализировать* состояние профилактической работы возглавляемого подразделения. При необходимости результаты аналитической работы оформляются в виде отдельного документа: проблемной или докладной записки, аналитической справки. Результаты проведенного руководителем анализа используются при разработке управленческих решений по улучшению работы на данном направлении и осуществлении *прогностической функции*, в ходе которой определяются объемы предстоящей работы, необходимые ресурсы, перечень представлений, срок ответов по которым наступит в будущем периоде, тематика, содержание и адресаты обобщенных представлений.

Результаты анализа и прогнозирования используются *при планировании* служебной деятельности подразделения на предстоящий период. План работы территориального органа МВД России на районном уровне должен в обязательном порядке содержать мероприятия по организации профилактической деятельности органов расследования преступлений. В годовом тематическом плане проведения занятий по служебной подготовке необходимо предусмотреть изучение правовых основ и методики осуществления профилактической деятельности, практические занятия по составлению представлений и напоминаний, ведению публичных выступлений на профилактические темы. Предложения по совершенствованию внешнего взаимодействия при осуществлении профилактической деятельности могут быть внесены в план работы координационного совещания правоохранительных органов. Имеющаяся у руководителей органов расследования преступлений информация должна быть учтена при разработке типовых планов охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности при проведении общественно-политических, спортивных и иных массовых мероприятий, планов проведения профилактических отработок административных образований на обслуживаемой территории, комплексных программ по профилактике правонарушений, реализуемых на районном уровне.

При реализации *функции организации* руководитель органа расследования преступлений может выступать элементом си-

стемы выполнения решения, принятого вышестоящим субъектом управления, или же организовывать выполнение решения, которое принял сам. Решению указанной задачи способствуют личная организованность руководителя, правильное распределение обязанностей между своими заместителями, обучение их формам и методам организации деятельности подчиненных сотрудников, установление между ними постоянного взаимодействия, своевременная выработка, правильное оформление и умелая реализация управленческих решений.

Вопросы организации взаимодействия подразделений органов внутренних дел при профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних и их эффективности должны рассматриваться на оперативных совещаниях при начальнике территориального органа МВД России на районном уровне *не реже одного раза в квартал*. В органе предварительного следствия территориального органа МВД России на районном уровне должно быть организовано взаимодействие со средствами массовой информации как непосредственно сотрудниками органов расследования, так и через отделы информации и общественных связей¹⁵.

Оказание помощи может быть осуществлено или путем совместного выполнения с подчиненным возложенных на него обязанностей по профилактике преступлений, или посредством предоставления информации, необходимой для самостоятельного выполнения им своих действий. Руководитель может обратить внимание подчиненного на обстоятельства, способствовавшие совершению преступления, при осмотре места происшествия, по результатам ознакомительной или контрольной проверки уголовного дела. Помощь может оказываться и подразделению в целом. Так, включение мероприятий по проверке исполнения представлений следователей (дознавателей) в планы отработок административных участков может рассматриваться как оказание помощи в осуществлении профилактической деятельности.

Контроль над своевременным исполнением следователями (дознавателями) возложенных на них нормативными правовыми актами обязанностей осуществляется руководителями на всех этапах профилактической работы. Действенной формой контроля за выполнением подчиненными сотрудниками возложенных

¹⁵ См.: Об информационно-пропагандистской работе: приказ МВД России от 10 апреля 2006 г. № 246.

на них обязанностей является календарный график проверки уголовных дел, находящихся в производстве. При проверке обращается внимание на наличие в планах следственных и иных процессуальных действий мероприятий профилактического характера, реальное их выполнение, документальное подтверждение выполнения, соответствие представлений об устранении причин и условий, способствующих совершению преступлений, предъявляемым требованиям; направление информации о лицах, в отношении которых избрана мера пресечения, не связанная с лишением свободы, а также в отношении которых уголовное преследование прекращено по нереабилитирующим основаниям, для постановки их на профилактический учет.

Ведение руководителями органов расследования преступлений контрольно-наблюдательного производства, в котором обобщаются копии представлений и переписка по их рассмотрению, позволяет им своевременно принимать меры по подготовке следователями (дознателями) напоминаний адресатам представлений, выявлять должностных лиц, которые уклоняются от рассмотрения представлений. Кроме того, материалы указанных контрольно-наблюдательных производств могут быть использованы для формирования доказательств по делу об административном правонарушении, составления руководителем следственного органа обобщенных представлений, выявления проблемных направлений во внутреннем и внешнем взаимодействии с иными участниками профилактической деятельности.

Руководитель органа расследования преступлений обязан вести *учет* профилактических мероприятий и ответов на представления. Методическими рекомендациями МВД России установлена единая форма и структура Журнала учета представлений следователей (дознателей) и иной информации по профилактике преступлений¹⁶.

Результаты профилактической деятельности органов расследования преступлений отражаются в государственной статистической и ведомственной *отчетности*. Согласно форме федерального статистического наблюдения № 1-Е (МВД) «Сведения о следственной работе и дознании органов внутренних дел» в разделе 11 «Работа следователей и дознавателей по расследованию уголовных дел (с повторными делами)», в строке 41 руководители органов расследования преступлений по результатам работы за полугодие и год обязаны отразить количество оконченных дел,

¹⁶ См.: указание МВД России от 31 октября 2007 г. № 1/8644.

по которым внесены представления о принятии мер по устранению обстоятельств, способствующих совершению преступлений или других нарушений закона. В графы 1 и 3 проставляется общее количество соответственно по органу предварительного следствия и органу дознания, а в графы 2 и 4 — результаты работы по уголовным делам в отношении несовершеннолетних.

Приказом МВД России от 14 января 2013 г. № 14 утверждена новая форма отчета о ходе реализации комплексной программы профилактики правонарушений («Профилактика—КП»), который составляется ежеквартально к 10 числу после отчетного периода. Территориальные органы МВД России на районном уровне предоставляют информацию в вышестоящие территориальные органы МВД России по субъектам Российской Федерации. В названной форме отчетности имеется ряд показателей, которые характеризуют деятельность органов расследования преступлений, в частности:

1) количество отправленной информации в соответствующие подразделения органов внутренних дел о лицах, в отношении которых избрана мера пресечения, не связанная с лишением свободы, а также уголовное преследование прекращено по нереабилитирующим основаниям, для постановки на профилактический учет (строка 16 раздела II);

2) количество сообщений прокурорам для возбуждения административного производства по ст. 17.7 КоАП РФ в отношении должностных лиц, не реагирующих на представления, в том числе подразделениями дознания (строки 27, 28 раздела III);

3) количество протоколов об административных правонарушениях по ст. 17.7 КоАП РФ в отношении должностных лиц, не реагирующих на представления, в том числе по информации, направленной подразделениями дознания (строки 29, 30 раздела III);

4) количество вынесенных сотрудниками подразделений дознания представлений об устранении причин и условий, способствующих совершению преступлений или других нарушений закона по оконченным производством уголовным делам (строка 31 раздела III);

5) количество поступивших ответов по направленным представлениям о принятых мерах реагирования в соответствии с действующим законодательством (строка 32 раздела III);

6) количество уголовных дел, по которым приняты меры непроцессуального характера по устранению причин и условий, способствующих совершению преступлений (строка 33 раздела III) и др.

Следственным департаментом МВД России введена дополнительная ежеквартальная отчетность о результатах профилактической деятельности органов предварительного следствия в системе МВД России¹⁷. Отчетность предусматривает предоставление сведений о количестве представлений, внесенных следователями по всем и отдельно по оконченным уголовным делам, информации об адресатах представлений, количестве полученных ответов и направленных адресатам напоминаний, направленных прокурорам ходатайств о возбуждении дел по ст. 17.7 КоАП РФ и результатах их рассмотрения, числе лиц, привлеченных к административной ответственности; количестве информационных писем, направленных руководству территориальных органов МВД России; информации профилактического содержания, размещенных в СМИ; проведенных выступлений перед населением, в том числе и в общеобразовательных учреждениях.

Руководители органов предварительного следствия территориальных органов МВД России на районном уровне обязаны ежеквартально предоставлять в вышестоящий орган копии наиболее интересных представлений и ответов на них (как по положительному решению предложенных следователями мер по профилактике преступлений, так и по негативным результатам, обусловленным поверхностным рассмотрением представлений); копии направленных в прокуратуру ходатайств о возбуждении дела об административном правонарушении в отношении лиц, оставивших представление без реагирования, и результатов рассмотрения прокурорами этих ходатайств; копии публикаций в СМИ на профилактические темы и сведений о проведенных профилактических беседах в учебных заведениях и организациях.

Действующая *система оценки* деятельности территориальных органов МВД России не предусматривает специальных показателей и индикаторов, характеризующих результативность, качество и законность профилактической работы органов расследования преступлений. Следственным департаментом МВД России для полугодовой оценки результативности и эффективности профилактической деятельности органов предварительного следствия применяется показатель удельного веса уголовных дел, по которым внесены представления об устранении при-

¹⁷ О предоставлении информации: распоряжение Следственного департамента МВД России от 12 сентября 2012 г. № 37.

чин и условий, способствовавших совершению преступлений, от числа оконченных производством дел. Для детальной оценки используются несколько относительных показателей, характеризующих состояние и результаты работы, например, удельный вес ответов на внесенные представления о принятых по ним мерах профилактического характера; удельный вес напоминаний, внесенных по представлениям, оставленным без ответа; удельный вес удовлетворенных прокурорами ходатайств от всех к ним направленных для возбуждения дел об административном правонарушении, предусмотренном ст. 17.7 КоАП РФ.

Важное место в организации профилактической деятельности органов расследования преступлений занимает подготовка личного состава, направленная на усвоение знаний о правовых и методических основах осуществления такого рода деятельности, формирование умений и навыков составления представлений, информации, напоминаний, ведения публичных выступлений в различной аудитории с лекциями и беседами на профилактическую тематику. Для проведения занятия может быть использована специальная литература или методические рекомендации, разработанные вышестоящими субъектами управления, информация о положительном опыте организации и осуществления профилактической деятельности¹⁸. В Информационном бюллетене Следственного департамента МВД России изложен положительный опыт организации работы на данном направлении в органах предварительного следствия Удмуртской Республики, Волгоградской, Кировской, Курганской, Свердловской и Томской областей¹⁹.

Таким образом, знание руководителями органов расследования преступлений своих процессуальных и служебных полномочий, их правильное применение в соответствии со складывающейся в возглавляемом подразделении ситуацией, комплексное решение возникающих проблемных вопросов обеспечивают надлежащую организацию профилактической деятельности органов предварительного следствия и подразделений дознания, существенно повышают их вклад в результаты предупреждения, предотвращения, профилактики преступления и правового воспитания граждан.

¹⁸ О направлении методических рекомендаций: указание Следственного комитета при МВД России от 28 сентября 2007 г. № 17/2–17919; О направлении методических рекомендаций по организации профилактической деятельности: указание Следственного комитета при МВД России от 28 августа 2008 г. № 17/2–15528.

¹⁹ См.: Информационный бюллетень Следственного комитета при МВД России. 2007. № 2(132). № 3(133); 2008. № 1(135), № 3(137); 2009. № 1(139).

§ 3. Организация руководителями органов расследования преступлений работы по возмещению ущерба, причиненного преступлениями

Российское государство, беря на себя обязательства по уголовно-правовой охране прав и свобод человека и гражданина, собственности, окружающей среды от преступных посягательств, ставит перед своими специализированными органами и должностными лицами задачу защиты прав и законных интересов потерпевших от преступлений. В ходе реализации мер по установлению события преступления в обязательном порядке доказываются характер и размер вреда, причиненного преступлением, а также обстоятельства, подтверждающие, что имущество, подлежащее конфискации в соответствии со ст. 104¹ УК РФ, получено в результате совершения преступления или является доходами от преступной деятельности, либо использовалось или предназначалось для использования в качестве орудия преступления или для финансирования терроризма, организованной группы, незаконного вооруженного формирования, преступного сообщества (преступной организации) (п. 4 и п. 8 ч. 1 ст. 73 УПК РФ). Следователь, дознаватель обязаны принять меры по установлению имущества подозреваемого, обвиняемого либо лиц, которые в соответствии с законодательством Российской Федерации несут ответственность за вред, причиненный подозреваемым, обвиняемым, стоимость которого обеспечивает возмещение причиненного имущественного вреда, и по наложению ареста на данное имущество (ст. 160¹ УПК РФ).

Руководители органов расследования преступлений обязаны обеспечить и организовать выполнение их подчиненными возложенных на них обязанностей по каждому уголовному делу. Решение этой задачи требует от руководителей определенных знаний в области уголовного и уголовно-процессуального права, а именно: видов вреда, причиняемого преступными деяниями; влияния его характера и размера на решения, принимаемые следователями и дознавателями; форм реализации полномочий, предоставленных сотрудникам для обеспечения возмещения вреда, причиненного преступлением; требований, предъявляемых к процессу доказывания и системе доказательств в части определения вида, характера и размера вреда в зависимости от категории и вида расследуемых преступлений; следственной

и судебной практики; порядка обеспечения сохранности обнаруженного имущества.

В соответствии с российским законодательством классификация вреда, причиняемого преступлением, зависит от того, кому такой вред причинен — физическому или юридическому лицу. Физическому лицу может быть причинен физический, моральный или имущественный вред. В результате совершения преступления может быть нанесен вред имуществу, деловой репутации юридического лица (ч. 1 ст. 42 УПК РФ) или интересам коммерческой или иной организации, не являющейся государственным или муниципальным предприятием (ст. 23 УПК РФ).

Сотрудники органов расследования обязаны обеспечить пострадавшим от преступлений условия для реализации предоставленных им возможностей по восстановлению нарушенных прав и свобод, предпринять все предусмотренные законодательством меры для возмещения причиненного им ущерба. Реализация предоставленных пострадавшим от преступления прав влечет изменение их правового статуса и расширение комплекса прав и обязанностей, предоставленных им законом. Так, физическое или юридическое лицо, предъявившее требование о возмещении имущественного вреда, при наличии оснований полагать, что данный вред причинен ему непосредственно преступлением, может быть признано гражданским истцом.

Под возмещением ущерба предлагается рассматривать любые расходы, направленные на возврат похищенного имущества или выплату потерпевшему компенсации в денежной форме. Возмещение ущерба в ходе расследования уголовного дела может осуществляться путем поиска и возврата похищенного имущества, склонения виновных лиц к добровольному возмещению ущерба посредством возврата похищенного, передачи потерпевшим аналогичной вещи или ее денежного эквивалента, производства или оплаты стоимости восстановительных или ремонтных работ, покрытия затрат, вызванных противоправными действиями. Помимо указанных форм законодатель предусмотрел и обеспечительные действия. К ним, в частности, можно отнести признание вещественными доказательствами любых предметов, на которые были направлены преступные действия, а равно денег, ценностей и иного имущества, полученного в результате совершения преступления, (п. 2, 21 ч. 1 ст. 81 УПК РФ), наложение ареста на имущество подозреваемого, обвиняемого или лиц, несущих по закону материальную ответственность за их действия, и наложение ареста на ценные бумаги либо их сер-

тификаты (ст. 115—116 УПК РФ). Как свидетельствует практика, лишь 25,5 % ущерба возмещается путем добровольного погашения, а остальной вред возмещается путем розыска похищенного имущества²⁰.

Под *организацией работы по возмещению ущерба* предлагается понимать достигаемую руководителями органов расследования преступлений посредством реализации процессуальных и непроцессуальных управляющих воздействий упорядоченность деятельности подчиненных подразделений и отдельных должностных лиц по поиску похищенного имущества, его возврату законному владельцу, принятию мер, направленных на обеспечение гражданских исков, заявленных по уголовным делам, находящимся в производстве подчиненных сотрудников.

Организация работы осуществляется на следующих этапах.

1. Документирование преступной деятельности и реализации материалов оперативно-розыскной деятельности.

2. Возбуждение уголовного дела.

3. Первоначальный этап расследования уголовного дела.

4. Последующее расследование уголовного дела.

5. Завершение расследования уголовного дела.

Начальник органа предварительного следствия территориального органа МВД России на районном уровне, рассматривая поступившие в его адрес из оперативного подразделения материалы, должен проверить, установлены ли характер и размер вреда, причиненного преступлением, имущественное положение разрабатываемых (проверяемых) лиц, собраны ли сведения о местонахождении предметов и документов, которые могут стать вещественными доказательствами. Следует учитывать, что одной из задач оперативно-розыскной деятельности является установление имущества, подлежащего конфискации²¹. Отсутствие в поступивших материалах вышеназванной информации дает основание начальнику органа предварительного следствия вернуть материал с письменными рекомендациями о производстве мероприятий, направленных на возмещение ущерба. К ним, в частности, могут быть отнесены действия по установлению каналов перемещения похищенного

²⁰ Обзор практики применения следственных действий и оперативно-розыскных мероприятий, направленных на возмещение ущерба потерпевшим и гражданским истцам причиненного вреда: указание Следственного департамента МВД России от 30 сентября 2013 г. № 17/2-25517.

²¹ Об оперативно-розыскной деятельности: Федеральный закон Российской Федерации от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ (в ред. от 28 июня 2013 г. № 134-ФЗ). Ст. 2, 11 // СЗ РФ. 1995. № 33. Ст. 3349; 2013. № 26. Ст. 3207.

или изъятого из оборота имущества, денежных средств, ценных бумаг, их легализации или доходов от реализации; мероприятия по определению имущественного состояния заподозренных лиц, их родственников и близких людей; фиксации совершаемых ими сделок и связанных с ними регистрационных действий.

Поручая подчиненному сотруднику рассмотрение сообщений, поступивших в дежурную часть, руководитель органа расследования преступлений должен проинструктировать подчиненного перед выездом на место происшествия о необходимости установления фактических данных, указывающих на вид и размер вреда, причиненного противоправными действиями, проведения первичных поисковых мероприятий по установлению как похищенного имущества, так и имущества, на которое может быть наложен арест. При наличии нескольких дежурных следственно-оперативных групп указанные действия может выполнить ответственный от руководства территориального органа МВД России во время общего инструктажа дежурного наряда.

Руководитель органа расследования преступлений, оценивая результаты проверки сообщений о преступлениях и решения подчиненных, должен проверить объективность и достоверность информации об ущербе, возникшем в результате события, правовые последствия которого проверялись следователем или дознавателем. Подчеркнем, что размер ущерба влияет на обоснованность возбуждения уголовного дела и законность проводимого расследования, и в связи с этим нормативные правовые акты предписывают руководителям органов расследования преступлений давать в письменном виде конкретные указания о выяснении обстоятельств, имеющих значение для дела, обеспечить строгий контроль их исполнения до истечения установленного срока. Не менее чем за трое суток до принятия процессуального решения начальники территориальных органов МВД России на районном уровне обязаны тщательно изучать собранные материалы. В целях проверки объективности изложенных в сообщениях обстоятельств они обязаны получать объяснения от заявителей, изменивших свою первоначальную позицию²².

²² См.: пп. 2.1.-2.3. Об усилении прокурорского надзора и ведомственного контроля за законностью процессуальных действий и принимаемых решений об отказе в возбуждении уголовного дела при разрешении сообщений о преступлениях: приказ Генеральной прокуратуры Российской Федерации, МВД России, ФСБ России, СК России, ФСКН России, ФТС России, ФСИН России, Минобороны России, ФССП России, МЧС России от 26 марта 2014 г. № 147/209/187/23/119/596/149/196/110/154.

При наличии достаточных данных для возбуждения уголовного дела начальник органа предварительного следствия, рассматривая представленный ему для утверждения согласованный план следственных действий и оперативно-разыскных мероприятий, должен обязательно проверить наличие в нем действий, направленных на возмещение ущерба, а при их отсутствии — потребовать внести в план соответствующие изменения.

Организуя расследование конкретных уголовных дел, начальник органа предварительного следствия или органа дознания должен обеспечить выполнение его подчиненными всех обязанностей, возложенных на них уголовно-процессуальным законодательством и ведомственными нормативными правовыми актами. Используя предоставленные ему процессуальные полномочия, руководитель следственного органа обеспечивает планирование и проведение следственных и иных процессуальных действий по установлению видовых характеристик и стоимости похищенного (поврежденного, уничтоженного) имущества; поиску и обеспечению сохранности похищенного имущества; розыску полученного в результате легальных операций с похищенным имуществом; имущества или документов, подтверждающих имущественные права подозреваемых и обвиняемых; принятию мер по наложению ареста на имущество (ценные бумаги либо их сертификаты), его изъятию и передаче на ответственное хранение; исключению возможности лиц распоряжаться принадлежащими им имущественными правами.

Руководитель следственного органа дает следователю согласие на возбуждение перед судом ходатайства о производстве следующих следственных и иных процессуальных действий, в ходе которых могут решаться вопросы возмещения ущерба: обыска и (или) выемки в жилище; выемки заложенной или сданной на хранение в ломбард вещи; выемки предметов и документов, содержащих информацию о вкладах и счетах граждан в банках и иных кредитных организациях; наложении ареста на имущество, включая денежные средства физических и юридических лиц, находящиеся на счетах и во вкладах или на хранении в банках и иных кредитных организациях. Аналогичные ходатайства дознавателей перед направлением их надзирающему прокурору должны в обязательном порядке проверяться начальниками органов дознания или руководителями подразделений дознания.

В целях возмещения ущерба начальники органов расследования преступлений должны организовать применение подчиненными сотрудниками возможностей оперативно-справочных,

криминалистических и розыскных учетов, обязательных к ведению в системе МВД России, а также информационных массивов Интерпола.

Важное значение имеет организация обеспечения сохранности вещественных доказательств, изъятого или арестованного имущества в целях недопущения его повреждения или уничтожения. В настоящее время реализация вещественных доказательств возможна только с согласия владельца либо по решению суда, получаемому на основании и в порядке п. 10¹ ст. 29, ч. 2 ст. 82, ст. 165 УПК РФ. Указанные вещественные доказательства передаются для реализации в соответствии с законодательством Российской Федерации и в порядке, установленном Правительством Российской Федерации²³. Органом, уполномоченным осуществлять хранение и реализацию предметов, являющихся вещественными доказательствами по уголовному делу, является Федеральное агентство по управлению государственным имуществом или его территориальные органы. Руководитель органа предварительного следствия должен организовать ведение в подчиненном подразделении Журнала учета, оценки, движения вещественных доказательств, переданных на хранение и (или) реализацию, сопутствующих затрат и вырученных денежных средств. Факт передачи вещественных доказательств Росимуществу (его территориальному органу) удостоверяется актом приема-передачи. Финансирование мероприятий, связанных с хранением вещественных доказательств до их передачи Росимуществу (его территориальному органу), осуществляется за счет органа расследования преступлений, принявшего решение об их изъятии, за счет бюджетных средств, предусмотренных на текущее содержание органа расследования преступлений²⁴.

²³ О порядке реализации или уничтожения предметов, являющихся вещественными доказательствами, хранение которых до окончания уголовного дела или при уголовном деле затруднено: постановление Правительства РФ от 23 августа 2012 г. № 848. СЗ РФ. 2012. № 36. Ст. 4900. В отношении отдельных видов имущества, признанных вещественными доказательствами, приняты специальные нормативные правовые акты. См., например: Об утверждении перечня товаров легкой промышленности, изъятых из незаконного оборота или конфискованных при производстве по уголовным делам или делам об административных правонарушениях и подлежащих уничтожению, а также о порядке их уничтожения: постановление Правительства Российской Федерации от 7 марта 2014 г. № 180 // СПС КонсультантПлюс.

²⁴ Соглашение о порядке взаимодействия МВД России и Федерального агентства по управлению государственным имуществом по организации приема-передачи предметов, являющихся вещественными доказательствами, хранение которых до окончания уголовного дела или при уголовном деле затруднено от 10 июня 2013 г. № 1/5390/01-12/217.

Содержание и порядок реализации всех функций управления при организации руководителями деятельности по возмещению ущерба имеют определенные особенности.

В качестве первоисточников информации руководитель органа расследования преступлений может использовать материалы проверок сообщений и уголовных дел, находящихся в производстве подчиненных сотрудников, жалобы и обращения граждан, поступившие в орган внутренних дел в связи с производством предварительного расследования, документы первичного учета, составленные подчиненными сотрудниками в процессе служебной деятельности. В соответствии с п. 19.12 Типового положения об органе предварительного следствия начальник обеспечивает объективность представления документов первичного учета преступлений и лиц, их совершивших. С 1 января 2008 г. статистические карточки по форме № 1 и № 1.1 учитываются только при наличии подписи руководителя следственного органа либо начальника подразделения дознания. Информация о размере ущерба, установленном на момент возбуждения уголовного дела, отражается в п. 17 раздела 2 статистической карточки формы № 1. В этом же документе первичного учета (п. 25 раздела 2) сотрудник органа расследования преступлений обязан указать сумму стоимостной оценки имущества, на которое наложен арест, или изъятых предметов, имеющих отношение к преступной деятельности. В карточке также указывается предварительная оценка ущерба, причиненного федеральному бюджету. По результатам расследования уголовного дела руководители обязаны проконтролировать объективность заполнения реквизитов в п. 28 раздела 2 статистической карточки по форме 1.1, в которых дается обобщенная характеристика установленной суммы материального ущерба. Совокупные результаты возмещения материального ущерба и изъятия предметов преступной деятельности отражаются подчиненными в статистической карточке формы № 4.

Анализ результатов деятельности по возмещению ущерба проводится руководителем органа расследования преступлений ежемесячно, при подведении итогов работы подразделения. Как правило, анализируется эффективность возмещения ущерба по уголовным делам о хищениях и иных преступлениях, об общеуголовных и экономических преступлениях. Результаты возмещения ущерба ранжируются по подчиненным подразделениям и сотрудникам. Детализация информации и сопоставление различных источников позволяет руководителю правильно опреде-

лить проблемные вопросы, спрогнозировать развитие ситуации, наметить мероприятия по поддержанию положительных тенденций и устранению выявленных недостатков.

Полученная в результате анализа и прогноза информация во многом определяет направления служебной деятельности и характер конкретных мероприятий, направленных на совершенствование деятельности подчиненных по возмещению ущерба. Руководители органов расследования преступлений обязаны совместно с руководителями подразделений полиции разрабатывать мероприятия по совершенствованию возмещения ущерба от преступлений и вносить консолидированные предложения в план работы территориального органа МВД России на календарный год. Вопросы, требующие комплексного применения сил и средств по возмещению ущерба, должны быть вынесены на рассмотрение оперативного (служебного) совещания при начальнике территориального органа МВД России на районном уровне.

Организационное обеспечение деятельности на данном направлении складывается из нескольких составляющих. В соответствии с п. 7.4.2 приказа МВД России от 4 января 1999 г. № 1 начальники территориальных органов МВД России на районном уровне обязаны выделить для хранения вещественных доказательств и изъятых в ходе следствия материальных ценностей специальные помещения и по согласованию с начальником органа предварительного следствия назначить лицо, ответственное за хранение и учет принятых вещественных доказательств и ценностей, – работника, не связанного с производством дознания и предварительного следствия. В следственных управлениях и отделах их руководители обязаны из числа штатных сотрудников определить должностных лиц, ответственных за ведение специального Журнала учета, оценки, движения вещественных доказательств.

Тематический план проведения занятий в системе служебной подготовки должен предусматривать изучение следственной и судебной практики, форм и методов возмещения различного вида вреда. Для проведения занятий могут быть использованы юридические журналы, Информационный бюллетень Следственного департамента МВД России, методические и аналитические материалы вышестоящих субъектов управления, информационные ресурсы банка Научно-технической информации, доступные в ЕИТКС.

Организация внешнего взаимодействия предполагает заключение договоров (соглашений) с территориальными орга-

нами Росимущества, привлечение на договорной основе специалистов или специализированных организаций для определения стоимости вещественных доказательств.

Контроль за возмещением ущерба, причиненного преступлениями, должен охватывать все аспекты процессуальной и служебной деятельности подчиненных сотрудников. Значительная часть решений следователя о производстве следственных и иных процессуальных действий, направленных на возмещение ущерба, подлежит согласованию с руководителем следственного органа, равно как и решения о прекращении уголовного дела (уголовного преследования) по основаниям, указанным в ст. 75–76 УК РФ, ст. 25, 28, 28¹ УПК РФ. Вопросы контроля возмещения ущерба должны быть включены в памятку по реализации ежемесячного графика проверки материалов и уголовных дел, находящихся в производстве подчиненных сотрудников.

В качестве предметов ведомственного контроля особо выделим:

1) своевременность и правильность составления информационно-поисковых карт формы «ИПК-В» (о постановке или снятии с учета разыскиваемого имущества);

2) обоснованность и правильность отражения в документах первичного учета преступлений и лиц, их совершивших, информации об ущербе и результатах реализации мер по его возмещению;

3) правильность учета и сохранности вещественных доказательств, имущества, ценных бумаг и иных документов, подтверждающих имущественные права граждан и юридических лиц;

4) использование возможностей оперативно-разыскных, справочных, криминалистических и иных учетов органов внутренних дел, а также информационных банков данных иных государственных органов.

В соответствии с требованиями п. 13.6.7 Типового положения об органе предварительного следствия начальник в обязательном порядке учитывает размер причиненного преступлением ущерба и обеспечения его возмещения в Журнале учета уголовных дел или в подсистеме «Журнал учета» автоматизированного рабочего места (далее – АРМ) «Руководитель». Движение вещественных доказательств учитывается в специальных журналах (реестрах).

Обобщенная информация о результатах возмещения ущерба раз в полгода отражается в разделе 18 государственной статистической отчетности по форме № 1-Е (МВД). В отчете

обобщаются сведения о сумме ущерба, в причинении которого предъявлено обвинение; сумме возмещения по направленным в суд делам (изъято и возвращено, а также добровольно погашено), о стоимостной оценке арестованного имущества. В специальных строках отражаются сведения о суммах причиненного и возмещенного ущерба по прекращенным уголовным делам и материалам об отказе в возбуждении уголовного дела по реабилитирующим основаниям. Все вышеперечисленные данные подразделяются в соответствующих столбцах на информацию по уголовным делам о хищениях и других преступлениях.

В ряде субъектов Российской Федерации руководители районных органов предварительного следствия ежемесячно предоставляют вышестоящим субъектам управления ежемесячные сведения о сумме причиненного материального ущерба и его возмещении. Указанные мероприятия позволяют отслеживать подразделения, допустившие снижение индикатора показателя, и своевременно принимать меры к устранению недостатков. Руководители некоторых ГСУ, СУ, СО территориальных органов МВД России на региональном уровне действуют на упреждение и обязывают начальников подчиненных органов предварительного следствия предоставлять ежедневную (еженедельную, ежемесячную) оперативную отчетность о количестве проведенных обысков и их результатах²⁵.

Таким образом, руководители органов предварительного следствия и органов дознания, обладая знаниями материального и процессуального права, должны верно определять формы и направления возмещения ущерба, учитывая при этом складывающуюся на обслуживаемой территории обстановку, а также – следственную ситуацию по расследуемым подчиненными уголовным делам. Реализация руководителями органов расследования преступлений комплекса процессуальных и служебных полномочий направлена на упорядочение деятельности подчиненных подразделений и сотрудников по возмещению вреда, причиненного преступлениями. Своевременное и последовательное выполнение руководителями функций управления способствует повышению результативности и эффективности деятельности органов расследования преступлений по возмещению вреда, нанесенного физическим и юридическим лицам.

²⁵ О мерах по возмещению материального ущерба / ГСУ при ГУВД по Алтайскому краю // Информационный бюллетень СК при МВД России. 2009. № 1(139). С. 42.

Лекция 8

Организация использования в органах внутренних дел специальных знаний, научно-технических средств и методов при расследовании преступлений

§ 1. Понятие, значение, процесс организации использования специальных знаний, научно-технических средств и методов при расследовании преступлений территориальными органами МВД России

Любое преступление совершается в социальной среде и конкретной окружающей обстановке, образованной объектами материального мира. Вследствие частных проявлений общих законов взаимосвязи и взаимообусловленности действий, явлений и процессов, протекающих в объективной реальности, любое преступление влечет за собой определенные изменения в окружающей среде. Механизм совершения любого преступления отражается в материальных и идеальных следах, для познания которых в ходе расследования применяются специальные знания, научно-технические средства и методы. Разнообразие вовлеченных в механизм совершения преступлений элементов окружающей обстановки, выявленных видов их взаимодействия и наступающих последствий предопределяет весь имеющийся и требуемый органам расследования преступлений познавательный арсенал, во многом опирающийся на достижения естественных, технических и гуманитарных наук. Свообразным проводником достижений научно-технического прогресса в сферу уголовного судопроизводства является криминалистика, в системе которой выделяют специальный раздел – криминалистическую технику. Данный раздел представляет собой систему теоретических положений и разработанных на их основе практических рекомендаций по применению научно-технических средств и методов собирания, исследования и использования криминалистически значимой информации в уголовном судопроизводстве. Действия по доведению разработанных криминалистикой практических рекомендаций по применению научно-технических средств и методов, а равно создание

условий доступности таких средств и методов для субъектов предварительного расследования преступлений выступают элементами криминалистического обеспечения, направленного на формирование условий постоянной готовности органов расследования преступлений к эффективному использованию специальных знаний, научно-технических средств и методов¹.

Специальные знания классифицируются на следующие категории: 1) общедоступные справочные материалы; 2) знания и сформированные на их основе навыки и умения, принадлежащие конкретному лицу, производящему расследование; 3) знания и сформированные на их основе навыки и умения, принадлежащие конкретным сведущим лицам – специалистам в области науки, техники, искусства и ремесла; 4) информация, содержащаяся в экспертно-криминалистических (криминалистических), оперативно-справочных и розыскных учетах².

В связи с функциональной дифференциацией подразделений органов внутренних дел обратим внимание на классификацию технико-криминалистических средств и методов по их целевому назначению, отражающему определенную последовательность действий со следами и иными вещественными доказательствами должностных лиц, производящих расследование, и иных участников уголовного судопроизводства, обладающих специальными знаниями. Согласно данной классификации выделяются технико-криминалистические средства и методы, применяемые для *собираания, исследования, накопления, обработки, систематизации и использования следов* и иных вещественных доказательств³. Научно-технические средства и методы могут быть использованы при производстве следственных действий, иных процессуальных действий и в ходе служебной деятельности субъектов предварительного расследования, например, при проведении занятий в системе профессиональной подготовки.

Все формы использования субъектами расследования научно-технических средств и методов по правовым основаниям могут быть классифицированы на предусмотренные УПК РФ и иными нормативными правовыми актами.

¹ Криминалистика: учебник для студентов вузов / под ред. А.Ф. Волынского, В.П. Лаврова. М., 2009. С. 22, 54–58, 144–160.

² *Опокин А.Б.* Формы и виды специальных знаний, используемых в уголовном судопроизводстве // Современные тенденции управления расследованием преступлений: сб. науч. тр.: в 3-х ч. М., 2007. Ч. 3. С. 186–189.

³ Криминалистика: учебник для студентов вузов / под ред. А.Ф. Волынского, В.П. Лаврова. М., 2009. С. 146–148.

Уголовно-процессуальное право признает необходимость использования достижений научно-технического прогресса для решения задач уголовного судопроизводства. При производстве следственных действий могут применяться технические средства и способы обнаружения, фиксации и изъятия следов преступления и вещественных доказательств, а также стенографирование, фотографирование, киносъемка, аудио- и видеозапись. Технические средства, примененные при производстве следственного действия, условия и порядок их использования, объекты, к которым эти средства были применены, и полученные результаты должны быть указаны в протоколе. Протокол также может быть изготовлен с помощью технических средств. К протоколу следственного действия прилагаются фотографические негативы и снимки, киноленты, диапозитивы, фонограммы допроса, кассеты видеозаписи, чертежи, планы, схемы, слепки и оттиски следов, выполненные при производстве следственного действия, а также электронные носители информации, полученной или скопированной с других электронных носителей информации в ходе производства следственного действия. Стенограмма и стенографическая запись, фотографические негативы и снимки, материалы аудио- и видеозаписи хранятся при уголовном деле (ч. 6 ст. 164, ч. 2, 5, 8 ст. 166 УПК РФ). При регулировании порядка и условий производства конкретных следственных действий особо обращается внимание на применение научно-технических средств и методов⁴.

Следует различать профессиональные знания, умения и навыки следователей (дознавателей) применять научно-технические средства и методы в ходе расследования от знаний в области науки, техники, искусства и ремесла, которые могут быть применены их носителями по инициативе следователей (дознавателей) в уголовном судопроизводстве. К числу таких лиц УПК РФ относит эксперта, специалиста и переводчика, определяет их процессуальный статус (ст. 57, 58, 59 УПК РФ), порядок их участия в уголовном судопроизводстве (ст. 168, 169, 195, 199 УПК РФ) и при производстве отдельных следственных действий (ч. 1 ст. 178, ч. 3, 4 ст. 179, ч. 9¹ ст. 182 УПК РФ). Следователь (дознаватель) имеет право привлечь специалиста к производству следственного действия для содействия в обнаружении, закреплении и изъятии предметов и документов, применении технических средств в исследовании материалов уголовного

⁴ См., например: ч. 6, 9¹, 13 ст. 182, ч. 4 ст. 192, ч. 5, 8 ст. 193 УПК России.

дела и для постановки вопросов эксперту. Судебная экспертиза производится государственными судебными экспертами и иными экспертами из числа лиц, обладающих специальными знаниями (ч. 2 ст. 195 УПК РФ). В случаях, установленных законом, производство экспертизы для установления обстоятельств уголовного дела является обязательным (ст. 196 УПК РФ).

В соответствии с ведомственными нормативными правовыми актами основной формой применения научно-технических средств и методов при проверке сообщений о преступлениях является производство специальными сотрудниками на основании письменного поручения органа дознания, дознавателя, следователя, руководителя следственного органа исследования объектов с целью получения криминалистически значимой информации⁵.

Дифференциация специальных знаний, научно-технических средств и методов по субъекту их использования при расследовании преступлений имеет для организации деятельности органов внутренних дел особое значение, поскольку она позволяет персонифицировать объекты управления и определить круг субъектов, с которыми руководители органов расследования преступлений организуют внешнее взаимодействие.

В качестве объектов управления при организации использования научно-технических средств и методов выступают: 1) следователи, дознаватели, сотрудники органа дознания, осуществляющие процессуальную деятельность в досудебном производстве; 2) сотрудники экспертно-криминалистических подразделений органов внутренних дел (далее – ЭКП).

В связи с тем что в настоящее время сотрудники ЭКП отсутствуют примерно в каждом 5 территориальном органе МВД России на районном уровне, а круглосуточное обеспечение осмотров мест происшествий специалистами ЭКП возможно только в каждом 4 территориальном органе МВД России на районном уровне⁶, именно следователи и дознаватели, осуществляющие расследование уголовных дел, должны сами владеть умениями и навыками применения научно-технических средств и методов. Ведом-

⁵ Наставление по организации экспертно-криминалистической деятельности в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации: утв. приказом МВД России от 11 января 2009 г. № 7. Раздел IV.

⁶ *Гришин П.Л.* Актуальные вопросы взаимодействия экспертно-криминалистических подразделений, органов предварительного следствия, подразделений дознания, уголовного розыска при производстве осмотров мест происшествий, проведении экспертных исследований, использовании возможностей экспертно-криминалистических учетов // Экспертная практика. 2012. № 73. С. 15.

ственные нормативные правовые акты возлагают на следователя (дознателя): ответственность за качество, полноту и результативность осмотра места происшествия, применение криминалистических средств и методов, изъятие, упаковку и сохранность изъятых следов преступления, сравнительных образцов и иных предметов, их своевременную доставку для проведения лабораторных исследований, достоверность отражения сведений об осмотре места происшествия в заполняемых ими документах. При осмотре места происшествия они вправе затребовать через оперативного дежурного в необходимых случаях дополнительные технические средства, привлечь к участию в осмотре специалистов ЭКП органов внутренних дел и других ведомств.

Методы и средства, специально разработанные для решения задач экспертно-криминалистического обеспечения, а также специальные методики их применения к следам и иным вещественным доказательствам требуют специализации на данном направлении социальной практики. В системе МВД России действия и операции, выполняемые на профессиональной основе специалистами в определенной области науки, техники, искусства или ремесла, получили название экспертно-криминалистической деятельности⁷. Основное содержание экспертно-криминалистической деятельности составляет государственная судебно-экспертная деятельность, осуществляемая специальными субъектами в процессе уголовного судопроизводства посредством организации и производства судебной экспертизы на основании постановления следователя, дознателя, органа дознания в целях содействия им в установлении обстоятельств, подлежащих доказыванию по конкретному уголовному делу, посредством разрешения вопросов, требующих специальных знаний в области науки, техники, искусства или ремесла⁸.

В целях организационного обеспечения экспертно-криминалистической деятельности в системе МВД России созданы специальные подразделения — экспертно-криминалистические центры, отделы, отделения, группы⁹, выполняющие свои функции в соот-

⁷ Наставление по организации экспертно-криминалистической деятельности в системе МВД России: утв. приказом МВД России 11 января 2009 г. № 7. П. 3.

⁸ О государственной судебно-экспертной деятельности в Российской Федерации: Федеральный закон от 31 мая 2001 г. № 73-ФЗ // СЗ РФ. 2001. № 23. Ст. 2291.

⁹ О вопросах организации деятельности экспертно-криминалистических центров органов внутренних дел: приказ МВД России от 30 мая 2003 г. № 366; О некоторых организационных вопросах и структурном построении территориальных органов МВД России: приказ МВД России от 30 апреля 2011 г. № 333.

ветствии с нормативными правовыми актами, регулирующими вопросы организации их деятельности в целом и на отдельных направлениях¹⁰. Отраслевая подсистема управления ведомственными ЭКП возглавляется федеральным государственным казенным учреждением «Экспертно-криминалистический центр Министерства внутренних дел Российской Федерации», осуществляющим организационно-методическое руководство деятельностью экспертно-криминалистических центров территориальных органов МВД России на межрегиональном и региональном уровнях, экспертно-криминалистических отделов, отделений, групп территориальных органов МВД России на районном уровне.

Помимо ЭКП в системе МВД России государственные судебно-экспертные учреждения имеются в других федеральных органах исполнительной власти: Министерстве юстиции (ФБУ «Российский федеральный центр судебной экспертизы», региональные центры и лаборатории судебной экспертизы), Министерстве обороны (ГСЭУ «111 Главный государственный центр»), Министерстве здравоохранения и социального развития (бюро судебно-медицинской экспертизы, судебно-психиатрические экспертные стационары и др.), МЧС России (судебно-экспертные учреждения и экспертные подразделения федеральной противопожарной службы), ФСБ России (Институт криминалистики Центра специальной техники, экспертные подразделения территориальных органов)¹¹. Обязанность руководителей входящих в систему МВД России органов расследования преступлений состоит в организации с ними внешнего взаимодействия для расширения имеющихся возможностей применения специальных знаний для расследования находящихся в производстве подчиненных сотрудников уголовных дел. Несмотря на то что потенциалом ЭКП территориальных органов МВД России перекрывается до 80 % ежегодно назначаемых следователями экспертиз, около 13 % экспертиз, назначаемых следователями, проводятся в бюро судебно-медицинских экспертиз; 4,1 % – судебно-психиатрических экспертных стационарах; 1,7 % – лабораториях судебных экспертиз.

¹⁰ Об утверждении Наставления по организации экспертно-криминалистической деятельности в системе МВД России: приказ МВД России от 11 января 2011 г. № 7; Вопросы организации производства судебных экспертиз в экспертно-криминалистических подразделениях органов внутренних дел Российской Федерации: приказ МВД России от 29 июня 2005 г. № 511.

¹¹ Об организации производства судебных экспертиз в экспертных подразделениях органов Федеральной службы безопасности: приказ ФСБ России от 23 июня 2011 г. № 277.

Поскольку потребности органов расследования преступлений не в полной мере удовлетворяются государственными судебно-экспертными учреждениями, закон допускает возможность привлечения к участию в уголовном судопроизводстве лиц, обладающих специальными знаниями, но не состоящих на службе в таких учреждениях (ст. 58, ч. 2 ст. 195, ч. 4 ст. 199 УПК РФ). В том случае если в государственных судебно-экспертных учреждениях нет специалистов определенной квалификации, отсутствуют условия для производства экспертиз, следователь или дознаватель могут самостоятельно определить лицо, которое отвечает необходимым требованиям для производства экспертизы. Оплата труда таких лиц определяется с учетом фактически выполненной работы, а затраты органов расследования преступлений относятся к судебным издержкам (п. 4 ч. 2 ст. 131 УПК РФ). По данным Следственного департамента МВД России, в 2012 г. по постановлениям следователей органов внутренних дел коммерческими экспертными учреждениями проведено 223 экспертизы, на оплату которых израсходовано 13,8 млн руб.¹²

Экспертно-криминалистическая информация об объектах учета, используемых в целях решения задач расследования уголовных дел, систематизируется в специализированных картотеках и аккумулируется в информационных системах, формирование, ведение и использование которых регулируется специальными нормативными правовыми актами¹³. Все виды учетов криминалистически значимой информации в системе МВД России подразделяются на три основные группы, отличающиеся друг от друга субъектами, ответственными за их ведение, а именно:

1) оперативно-справочные, криминалистические и розыскные учеты, которые ведутся информационными центрами федерального и регионального уровней;

2) экспертно-криминалистические учеты, ведение которых осуществляют ЭКП территориальных органов МВД России;

3) специализированные учеты федеральной специализированной территориально распределенной информационной системы ГИБДД.

¹² Информация Следственного департамента МВД России от 25 февраля 2014 г. № 17/3-4916 // СИФ Академии управления МВД России.

¹³ Инструкция по организации формирования, ведения и использования экспертно-криминалистических учетов органов внутренних дел Российской Федерации: приказ МВД России от 10 февраля 2006 г. № 70; О системе информационного обеспечения подразделений Госавтоинспекции: приказ МВД России от 3 декабря 2007 г. № 1144.

Каждый учет представляет собой актуализируемую во времени и по объектам учета систему хранения и поиска криминалистической информации о лицах, объектах или веществах, выявляемых и фиксируемых с использованием специальных знаний, научно-технических средств и методов для решения задач, возникающих в ходе расследования уголовных дел. Функции формирования и использования учетов возложены, как правило, на сотрудников органов расследования преступлений.

Следовательно, субъектами использования научно-технических средств и методов при предварительном расследовании преступлений являются:

1) следователи, дознаватели органов внутренних дел по находящимся в их производстве материалам проверок сообщений о преступлениях и уголовным делам;

2) сотрудники ЭКП территориальных органов МВД России;

3) эксперты (специалисты) государственных судебно-экспертных учреждений, входящих в системы иных федеральных органов исполнительной власти или непосредственно им подчиненные;

4) иные лица, обладающие специальными знаниями и вовлеченные следователями, дознавателями органов внутренних дел в уголовное судопроизводство в качестве экспертов или специалистов.

Первые две категории будут выступать в качестве объектов отраслевых систем управления в составе МВД России. С иными лицами, их руководителями начальники территориальных органов МВД России, руководители следственных органов и начальники подразделений дознания организуют внешнее взаимодействие.

Под *организацией использования специальных знаний, научно-технических средств и методов при расследовании преступлений* предлагается понимать реализацию руководителями органов расследования преступлений предоставленных им процессуальных и служебных полномочий по упорядочению деятельности следователей и дознавателей, сотрудников ЭКП территориальных органов МВД России по применению специальных знаний, научно-технических средств и методов для собирания, исследования, накопления, обработки, систематизации и использования криминалистически значимой информации в досудебном производстве по уголовным делам, а также упорядочению их совместной деятельности и внешнего взаимодействия с иными государственными судебно-экспертными учреждениями и лицами, обладающими специальными знаниями в области науки, техники, искусства или ремесла.

В качестве субъектов организации выступают начальники территориального органа МВД России на региональном и районном уровнях, их заместители, в том числе начальники соответствующих органов предварительного следствия, начальники подразделений дознания. При производстве неотложных следственных действий по уголовным делам о преступлениях, по которым предварительное следствие является обязательным, субъектами организации являются начальники органов дознания и их заместители. Для упорядочения каждого из направлений применения специальных знаний, научно-технических средств и методов руководители органов расследования преступлений используют предоставленные им процессуальные и служебные полномочия, реализуя функции управления в отношении соответствующих объектов (сотрудников, подразделений)¹⁴.

Исходя из вышеизложенного выделяются следующие направления организации использования специальных знаний, научно-технических средств и методов при расследовании преступлений:

1) организация деятельности следователей и дознавателей (сотрудников органов дознания) по применению научно-технических средств и методов по находящимся в их производстве уголовным делам;

2) организация деятельности ЭКП территориальных органов МВД России и их взаимодействия с органами предварительного следствия и дознания;

3) организация внешнего взаимодействия органов (подразделений) дознания и органов предварительного следствия в системе МВД России с иными государственными судебно-экспертными учреждениями и лицами, обладающими специальными знаниями в области науки, техники, искусства или ремесла.

На каждом направлении возникают специфические управленческие отношения между руководителями и подчиненными, отношения взаимодействия между органами расследования и государственными судебно-экспертными учреждениями, сведущими лицами. Их особенности определяют вид и состав полномочий руководителей органов расследования преступлений, формы и методы их реализации.

¹⁴ Шмонин А.В. Организация использования специальных знаний, научно-технических средств и методов в расследовании преступлений в горрайлиноорганах внутренних дел // Криминалистические средства раскрытия и расследования преступлений: матер. V междунар. науч.-практ. конф. по криминалистике и судебной экспертизе. М., 2011. С. 117–122.

§ 2. Организация деятельности следователей и дознавателей (сотрудников органов дознания) по применению специальных знаний, научно-технических средств и методов по находящимся в их производстве уголовным делам

Начальник органа предварительного следствия территориального органа МВД России на районном уровне в соответствии с возложенными на него обязанностями по организации деятельности подчиненных сотрудников по применению специальных знаний, научно-технических средств и методов по находящимся в их производстве уголовным делам реализует следующие процессуальные полномочия:

1) участвует в проверке сообщения о преступлении и проверяет материалы такой проверки, проводимой следователем;

2) продлевает срок проведения проверки до 30 суток по ходатайству следователя при необходимости производства документальных проверок, ревизий, судебных экспертиз, исследований документов, предметов с обязательным указанием на конкретные, фактические обстоятельства, послужившие основанием для принятия такого решения;

3) проверяет материалы уголовного дела;

4) дает следователю обязательные для него письменные указания о направлении расследования, производстве отдельных следственных действий, обращая внимание на необходимость применения специальных знаний, научно-технических средств и методов для получения и проверки доказательств;

5) дает согласие следователю на возбуждение перед судом ходатайства о производстве процессуальных действий, которые допускаются на основании судебного решения и в ходе которых могут применяться специальные знания, научно-технические средства и методы: о помещении подозреваемого, обвиняемого, не находящегося под стражей, в медицинскую организацию, оказывающую медицинскую помощь в стационарных условиях, или в медицинскую организацию, оказывающую психиатрическую помощь в стационарных условиях, для производства соответственно судебно-медицинской или судебно-психиатрической экспертизы; о контроле и записи телефонных и иных переговоров; о получении информации о соединениях между абонентами и (или) абонентскими устройствами; экспертизы и др.;

б) отменяет незаконные или необоснованные постановления следователя о производстве освидетельствования, назначении экспертизы.

Помимо полномочий, определенных УПК Российской Федерации, начальник органа предварительного следствия территориального органа МВД России на районном уровне при организации деятельности подчиненных следователей, обязан:

- обучать следователей навыкам и умениям применения научно-технических средств и методов, имеющейся в подразделении криминалистической техники при расследовании уголовных дел¹⁵;
- организовать распространение и внедрение передовых методов использования технических средств (п. 13.5 Типового положения);
- внедрять в практику работы следователей рекомендации по использованию криминалистической техники (п. 19.14 Типового положения)¹⁶;
- по согласованию с начальником территориального органа МВД России на районном уровне привлекать к работе по обеспечению расследования преступлений необходимые силы и средства ЭКП (п. 19.5 Типового положения);
- контролировать своевременность производства действий, направленных на проверку сообщений о преступлениях, в том числе получения образцов для сравнительного исследования, освидетельствования, назначения судебной экспертизы, производства документальных проверок, ревизий, исследований документов, предметов, трупов, привлечения к участию в этих действиях специалистов¹⁷;
- контролировать законность составленных следователем процессуальных документов, обращая внимание на правильное отражение в них условий, порядка применения технических средств и способов обнаружения, фиксации и изъятия следов преступления и вещественных доказательств, а также

¹⁵ Нормы обеспечения криминалистической, специальной техникой и средствами связи органов предварительного следствия в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации: утв. приказом МВД России от 18 июня 2010 г. № 445.

¹⁶ См., например: О повышении эффективности использования в раскрытии и расследовании преступлений изъятых следов и вещественных доказательств, в том числе с использованием современных экспертно-криминалистических комплексов: методич. рекоменд., подготовленные Следственным департаментом, ГУУР и ЭКЦ МВД России.

¹⁷ О своевременном назначении судебных экспертиз: указание Следственного департамента МВД России от 12 апреля 2013 г. № 17/2-9046.

- полученных результатов; приобщение к протоколам следственных действий стенограмм и стенографических записей, фотографических негативов и снимков, кинолент, диапозитивов, фонограмм допроса, кассет видеозаписи, чертежей, планов, схем, слепков и оттисков следов, электронных носителей информации, полученной или скопированной с других электронных носителей информации;
- создавать условия, обеспечивающие сохранность вышеперечисленных результатов применения научно-технических средств и методов путем организации специальных хранилищ, установления порядка их функционирования, проведения инвентаризаций вещественных доказательств;
 - контролировать качество и соответствие предъявляемым требованиям процессуальных документов, направляемых судье и прокурору с целью уведомления о производстве следственного действия, проведенного без судебного решения, для проверки законности решения о его производстве;
 - контролировать обязательность назначения судебной экспертизы для установления обстоятельств, перечисленных в ст. 196 УПК РФ;
 - оказывать практическую помощь в производстве следственных действий (п. 42.4.1 Положения об организации взаимодействия);
 - вести учет выездов следователей на МП (п. 13.6.2 Типового положения);
 - организовать учет и правильное использование следователями криминалистических средств (п. 13.7 Типового положения);
 - контролировать составление и представление документов первичного учета преступлений, лиц, их совершивших, результатов расследования уголовных дел, обращая внимание на отражение в них информации об использовании специальных знаний, научно-технических средств и методов (п. 13.9, 19.12 Типового положения).

Начальник территориального органа МВД России, его заместители, начальник подразделения дознания аналогичными способами организуют деятельность дознавателей по применению специальных знаний, научно-технических средств и методов.

В территориальных органах МВД России, испытывающих проблемы технико-криминалистического обеспечения осмотров мест происшествий, должно быть проведено обучение сотрудников органов предварительного следствия, подразделений дознания и оперативных подразделений по программе подго-

товки техников-криминалистов, а следственно-оперативные группы укомплектованы техникой и расходными материалами для качественного и эффективного производства осмотров мест происшествий¹⁸.

В результате организации работы на данном направлении упорядочиваются функционально-предметные связи между сотрудниками внутри органов предварительного следствия и дознания. Организация руководителями органов расследования преступлений деятельности следователей и дознавателей по применению научно-технических средств и методов для поиска, выявления, фиксации и сохранности следов и иных вещественных доказательств создает необходимые предпосылки для результативного исследования объектов в судебно-экспертных учреждениях, ориентирует следователей и дознавателей на формирование по каждому уголовному делу системы объективной доказательственной информации о механизме преступления и виновности в его совершении конкретных лиц.

§ 3. Организация деятельности экспертно-криминалистических подразделений территориальных органов МВД России и их взаимодействия с органами предварительного следствия и дознания

Экспертно-криминалистическая служба системы МВД России берет свое начало с момента образования в феврале 1919 г. при Центральном управлении уголовного розыска ГУ СРКМ кабинета судебно-уголовной экспертизы, фотографического кабинета и дактилоскопического бюро¹⁹. В настоящее время ЭКП представлены на всех уровнях системы МВД России (за исключением ГУ МВД России по федеральным округам, экспертно-криминалистическое обеспечение которых при расследовании преступлений осуществляется ЭКП территориальных

¹⁸ О направлении обзора по совершенствованию использования экспертно-криминалистических учетов: указание МВД России от 29 мая 2009 г. № 17/3-10960.

¹⁹ Об объявлении Дня экспертно-криминалистической службы системы МВД России: приказ МВД России от 24 ноября 2008 г. № 1010; *Мартынов В.В.* 90 лет экспертно-криминалистической службе органов внутренних дел России // Вестник МВД России. 2009. № 1. С. 59–62.

органов МВД России на региональном уровне). Система ЭКП возглавляется федеральным государственным казенным учреждением «Экспертно-криминалистический центр Министерства внутренних дел Российской Федерации», осуществляющим организационно-методическое руководство ЭКП управлений на транспорте МВД России по федеральным округам, линейных управлений МВД России на железнодорожном, водном и воздушном транспорте, МВД по республикам, ГУ (У)МВД России по иным субъектам Российской Федерации, ЭКП территориальных органов МВД России на районном уровне. Общая численность подразделений превышает 14 тыс. единиц. Нормативы введения штатных должностей сотрудников экспертно-криминалистических подразделений сформированы с учетом количества регистрируемых преступлений в год (для экспертов-криминалистов и техников-криминалистов) или числа проводимых экспертиз и исследований в год.

ЭКП представлены в 80 % территориальных органов МВД России. Они уполномочены проводить 27 родов судебных экспертиз, исполняют обязанности по ведению 15 видов федеральных, региональных и местных экспертно-криминалистических учетов. Ведение многих учетов осуществляется с применением специальных программно-аппаратных комплексов (автоматизированных банков данных), таких как АДИС «Папилон», АИПС «Оттиск-след», «Портрет-поиск», «Сова», АБИС «Арсенал», «Таис» и др.²⁰

Экспертно-криминалистическая деятельность является одним из основных направлений деятельности территориальных органов МВД России на районном уровне²¹. Организационно-штатными структурами на данном уровне предусмотрено создание двух видов ЭКП. Согласно первому варианту в соответствии с приказом МВД России от 30 мая 2003 г. № 366 в составе территориального органа МВД России на региональном уровне создается экспертно-криминалистический центр, имеющий в своем составе межрайонные экспертно-криминалистические подразделения, сотрудники которых дислоцированы в соответствующи-

²⁰ Обзор по совершенствованию использования экспертно-криминалистических учетов в практической деятельности органов внутренних дел в ходе раскрытия и расследования преступлений: доведен указанием МВД России от 29 мая 2009 г. № 17/3-10960.

²¹ Типовое положение о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации на районном уровне: утв. приказом МВД России от 21 апреля 2011 г. № 222.

ших административно-территориальных образованиях и выполняют обязанности по экспертно-криминалистическому обеспечению расследования преступлений соответствующего территориального органа МВД России на районном уровне. Второй вариант предусматривает создание экспертно-криминалистических отделов, отделений, групп в составе территориальных органов МВД России на районном уровне и входящих в их состав отделов, отделений и пунктов полиции²². От реализованного на практике варианта формирования организационной структуры ЭКП зависят управленческие отношения, возникающие между начальником территориального органа МВД России и ЭКП, осуществляющим экспертно-криминалистическое обеспечение деятельности возглавляемого им органа. При первом варианте ЭКП будет находиться в оперативном подчинении у начальника территориального органа МВД России, полномочия которого определяются приказом МВД России от 30 мая 2003 г. № 366²³. Согласно второму варианту начальник территориального органа МВД России будет реализовывать в отношении ЭКП полномочия, предоставленные ему приказом МВД России от 21 апреля 2011 г. № 222²⁴, поскольку ЭКП входит в состав возглавляемого им органа.

Оба приведенных варианта обязывают начальника территориального органа МВД России организовать работу по использованию специальных знаний, научно-технических средств и методов по двум направлениям:

- 1) организация деятельности ЭКП;
- 2) организация взаимодействия органа предварительного следствия и подразделения дознания с ЭКП территориального органа МВД России.

Начальник территориального органа МВД России, осуществляя оперативное руководство сотрудниками межрайонного подразделения ЭКЦ, реализует следующие полномочия:

- 1) обеспечивает их служебными помещениями; организует их обслуживание, ремонт и охрану;

²² О некоторых организационных вопросах и структурном построении территориальных органов МВД России: приказ МВД России от 30 апреля 2011 г. № 333. Приложение № 6–9 (в ред. приказа МВД России от 15 октября 2013 г. № 842).

²³ О вопросах организации деятельности экспертно-криминалистических центров органов внутренних дел: приказ МВД России от 30 мая 2003 г. № 366.

²⁴ Об утверждении Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации на районном уровне: приказ МВД России от 21 апреля 2011 г. № 222.

2) организует дежурство сотрудников в составе дежурной следственно-оперативной группы при дежурной части органа, утверждает график дежурств сотрудников ЭКП и контролирует его исполнение. При этом в график дежурств включаются только сотрудники ЭКП, допущенные к самостоятельному участию в качестве специалиста в осмотрах мест происшествий и иных процессуальных действиях;

3) определяет по согласованию с руководством ЭКЦ порядок дежурства сотрудников ЭКП в том случае, если в органе не предусмотрено создание дежурной части;

4) организует проведение с ними занятий по профессиональной служебной и физической подготовке.

В дополнение к вышеперечисленным полномочиям начальник территориального органа МВД России, осуществляя руководство ЭКП, входящим в состав возглавляемого им органа:

1) утверждает положение об ЭКП;

2) делегирует в установленном порядке часть предоставленных ему организационно-распорядительных полномочий начальнику ЭКП по вопросам организации деятельности подразделения;

3) вносит в вышестоящий территориальный орган МВД России предложения об изменении штатной численности;

4) организует кадровое обеспечение, материально-техническое²⁵ и иное обеспечение деятельности ЭКП;

5) реализует иные полномочия, предусмотренные Типовым положением о территориальном органе МВД России на районном уровне.

Начальник территориального органа МВД России на районном уровне является организатором внутреннего взаимодействия по применению специальных знаний, научно-технических средств и методов на территории обслуживания. Для обеспечения взаимодействия подразделений возглавляемого органа он создает дежурные и специализированные следственно-оперативные группы, в состав которых включается сотрудник ЭКП. Начальник территориального органа МВД России контролирует оснащение дежурных следственно-оперативных групп материально-техническими средствами и расходными материалами для обнаружения, фиксации, изъятия следов пре-

²⁵ Вопросы материально-технического обеспечения деятельности экспертно-криминалистических центров системы МВД России: приказ МВД России от 31 декабря 2008 г. № 1188.

ступлений и иных вещественных доказательств, рассматривает проект плана следственных действий и оперативно-разыскных мероприятий, подготовленный дежурной следственно-оперативной группой, обращая внимание на полноту мероприятий по исследованию изъятых следов и иных вещественных доказательств, обоснованное определение сроков проведения таких мероприятий, утверждает план, соответствующий всем необходимым требованиям. На нем лежит обязанность обеспечить в установленном порядке представление сведений и натуральных объектов в экспертно-криминалистические учеты, а также организовать ведение местных учетов и использование сотрудниками территориального органа при осуществлении служебной деятельности сведений, имеющихся во всех видах учетов. Начальник обеспечивает эффективное использование технических средств и иных материальных ценностей, а также бюджетных ассигнований на данном направлении деятельности, при необходимости оказывает практическую и методическую помощь. Результаты работы по формированию, ведению и использованию экспертно-криминалистических учетов анализируются им по итогам полугодий и года. Он обязан своевременно принять меры к устранению выявленных недостатков во взаимодействии подразделений и сотрудников на данном направлении деятельности.

Начальник органа предварительного следствия и начальник подразделения дознания выступают организаторами взаимодействия подчиненных сотрудников с ЭКП, осуществляющих экспертно-криминалистическое обеспечение расследования уголовных дел, находящихся в производстве следователей и дознавателей соответствующего территориального органа МВД России на районном уровне.

В деятельности начальника органа предварительного следствия территориального органа МВД России на районном уровне по организации взаимодействия подчиненных следователей с ЭКП выделяются следующие направления: 1) организация совместной деятельности в составе следственно-оперативных групп и при производстве процессуальных действий в ходе расследования уголовных дел; 2) организация формирования и использования экспертно-криминалистических учетов; 3) организация участия следователей в производстве экспертиз; 4) организация профессиональной подготовки следователей по применению научно-технических средств и методов при расследовании преступлений.

Будучи ответственным от руководящего состава территориального органа МВД России, начальник органа предварительного следствия в течение дежурных суток выезжает на места происшествий при совершении тяжких и особо тяжких преступлений, в иных случаях, требующих его присутствия, обеспечивает контроль за организацией деятельности дежурной следственно-оперативной группы, контролирует включение в план следственных действий и оперативно-разыскных мероприятий действий по применению научно-технических средств и методов для собирания и проверки доказательств, обращая внимание на обязательное и своевременное направление в ЭКП изъятых следов и других объектов, а также дактилокарт, фотографий, оттисков подошв обуви для проверки по картотекам ранее нераскрытых преступлений. Решает вопросы удовлетворения требования руководителя ЭКП об организации доставки соответствующего сотрудника ЭКП к месту проведения процессуального действия и обратно либо компенсации расходов, связанных с его явкой к месту проведения процессуального действия.

Начальник органа предварительного следствия территориального органа МВД России при организации формирования и использования экспертно-криминалистических учетов контролирует своевременность составления учетных документов и информационных карт, фотоснимков и натуральных объектов и их направление в ЭКП, приобщение к материалам уголовных дел справок ЭКП о результатах проверки задержанных по подозрению в совершении преступления лиц по дактилоскопическим учетам, картотекам субъективных портретов и следотекам следов обуви, а также орудий и средств совершения преступлений, изъятых в ходе обысков у таких лиц (при задержании, в жилище и пр.). Он обязан анализировать деятельность подчиненного подразделения по формированию и использованию экспертно-криминалистических учетов, разрабатывать и реализовывать мероприятия по повышению ее эффективности и устранению недостатков.

Организуя взаимодействие следователей и экспертов ЭКП при производстве экспертиз, начальник органа предварительного следствия территориального органа МВД России доводит до подчиненных сотрудников информацию о возможностях ЭКП и методические рекомендации по подготовке и назначению экспертиз; обеспечивает соответствие предъявляемым требованиям постановлений о назначении экспертизы и объектов; рассматривает ходатайства сотрудников ЭКП о получении необходимых и достаточных материалов для производства экспертизы, приме-

нении при необходимости разрушающих методов, привлечении к производству экспертизы лиц, не являющихся сотрудниками конкретного ЭКП, в адрес которого направлено постановление и объекты; дает согласие на поручение производства экспертизы другому эксперту или продление срока производства экспертизы; контролирует своевременность представления заключений экспертов, возвращения объектов в упакованном и опечатанном виде; организует транспортировку объектов, которые не могут быть направлены средствами почтовой связи²⁶.

Руководитель следственного органа и начальник подразделения дознания имеют право привлекать руководителя ЭКП к решению организационных и методических вопросов формирования и использования экспертно-криминалистических учетов. В рамках служебной подготовки сотрудники ЭКП могут быть привлечены для проведения занятий со следователями и дознавателями с целью обеспечения их знаниями о возможностях применения научно-технических средств и методов, формирования умения и навыков их применения в условиях, максимально приближенных к производству процессуальных действий по расследуемым уголовным делам.

В качестве совместных действий руководителей взаимодействующих подразделений территориальных органов МВД России по организации использования специальных знаний, научно-технических средств и методов выделим следующие:

- совместный анализ использования изъятых с мест происшествий следов, иных предметов и информирование начальника территориального органа МВД России о полученных результатах и мерах по устранению недостатков;
- встречная проверка достоверности информации об использовании научно-технических средств и методов в материалах уголовных дел, учетах выездов следователей на места происшествий, в журнале регистрации участия сотрудников ЭКП в осмотрах мест происшествий; журнале регистрации участия сотрудников ЭКП в процессуальных действиях; журнале учета материалов, поступивших на экспертизу;
- ежемесячное заслушивание подчиненных сотрудников о результатах работы по расследованию конкретных преступлений и состоянием взаимодействия на данном направлении;

²⁶ Вопросы организации производства судебных экспертиз в экспертно-криминалистических подразделениях органов внутренних дел Российской Федерации: приказ МВД России от 29 июня 2005 г. № 511.

- оказание всесторонней практической и методической помощи подчиненным сотрудникам на данном направлении деятельности;
- разработка, принятие и реализация организационных мер по эффективному использованию научно-технических средств и методов, устранению выявленных недостатков.

Предпринимаемые руководителями органов расследования преступлений меры должны способствовать совершенствованию форм и методов взаимодействия сотрудников органов предварительного следствия, дознания и ЭКП по использованию специальных знаний, научно-технических средств и методов в формировании системы доказательств при раскрытии и расследовании преступлений, подследственных следователям и дознавателям органов внутренних дел.

§ 4. Организация руководителями органов расследования преступлений внешнего взаимодействия по использованию специальных знаний, научно-технических средств и методов

Вопросы организации внешнего взаимодействия территориальных органов МВД России с иными субъектами правоохранительной деятельности, государственными судебно-экспертными учреждениями и иными организациями, в которых осуществляют деятельность сведущие лица, регулируются межведомственными нормативными правовыми актами²⁷ или двусторонними соглашениями²⁸. Начальник территориального органа МВД России взаимодействует по вопросам обеспечения право-

²⁷ Об организации взаимодействия органов государственного пожарного надзора федеральной противопожарной службы государственной противопожарной службы и органов внутренних дел Российской Федерации в использовании экспертно-криминалистических средств и методов в раскрытии и расследовании преступлений: приказ МЧС России и МВД России от 17 сентября 2012 г. № 549/866; Об утверждении Порядка взаимодействия Министерства внутренних дел Российской Федерации и Центрального банка Российской Федерации в борьбе с фальшивомонетничеством: приказ МВД России и Центрального банка Российской Федерации от 5 февраля 2009 г. № 102/ОД-113.

²⁸ О проведении экспертиз Центром независимых судебных экспертиз: письмо Следственного департамента МВД России от 29 апреля 2011 г. № 17/Ж-3982; О НИЛСЭ МОО «Союз криминалистов»: письмо Следственного департамента МВД России от 3 октября 2011 г. № 17/2-24828.

порядка на обслуживаемой территории с руководителями других государственных и муниципальных органов, общественных объединений и организаций, обладает правом первой подписи финансовых документов, а также правом заключения договоров, соглашений и контрактов в соответствии с законодательством Российской Федерации. К отношениям, связанным с привлечением экспертов в уголовном судопроизводстве, не применяются положения нормативных правовых актов, регулирующих размещение заказов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд²⁹. В целях выполнения мероприятий по экономии финансовых ресурсов, предусмотренных федеральным бюджетом на выплату вознаграждения экспертам, производство дорогостоящих экспертиз по уголовным делам возможно только после предварительного согласования со Следственным департаментом МВД России. В органе внутренних дел должна быть организована система учета и контроля за проведением таких экспертиз³⁰.

Выплата вознаграждения экспертам (экспертным учреждениям), специалистам за исполнение своих обязанностей по уголовным делам, если эти обязанности исполнялись не в порядке служебного задания, производится в размере представленного ими финансово-экономического обоснования расчета затрат на проведение экспертизы (исследования) с учетом фактически выполненной работы. Размер возмещаемых сумм, израсходованных на производство судебной экспертизы в экспертных учреждениях, определяется в каждом конкретном случае отдельно, с учетом фактических затрат, подтвержденных финансово-экономическим обоснованием расчета затрат на производство экспертизы. Финансово-экономическое обоснование расчета затрат на проведение экспертизы должно быть подписано руководителем экспертного учреждения и заверено печатью этого учреждения, а в случае проведения экспертизы (исследования) экспертом или специалистом — подписано экспертом или специалистом.

²⁹ О позиции Минэкономразвития России и ФАС России по вопросу применения норм Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» к отношениям, связанным с привлечением экспертов, специалистов, переводчиков и иных участников уголовного судопроизводства: письмо Минэкономразвития РФ и ФАС РФ от 5 марта 2014 г. № 4332-ЕЕ/Д28и/АЦ/7864/14 // СПС КонсультантПлюс.

³⁰ О выполнении программы оптимизации и повышения эффективности расходов: указание Следственного комитета при МВД России от 22 декабря 2009 г. № 17/3-28657.

Начальник территориального органа МВД России на районном уровне рассматривает поступившие в его адрес постановления следователя или дознавателя о выплате вознаграждения и документы, подтверждающие обоснованность произведенных расчетов, направляет надлежащим образом оформленные документы в бухгалтерию для выплаты денежных сумм подотчетным лицам или их представителям по месту ее нахождения или перечисления указанных в решении денежных сумм на текущий (расчетный) счет подотчетного лица по его ходатайству³¹.

Оперативный дежурный в случае необходимости обеспечивает участие в осмотре места происшествия специалистов соответствующего профиля в области судебной медицины, пожаротехники и других³².

Организация взаимодействия следователей с органами, осуществляющими экспертно-криминалистическую деятельность, является обязанностью начальника органа предварительного следствия территориального органа МВД России (п. 13.3 Типового положения). Он представляет подразделение в других ведомствах, учреждениях, организациях (п. 19.22 Типового положения); обеспечивает участие следователей в производстве назначенных экспертиз; контролирует своевременное получение заключений экспертов в разумный срок. Руководитель ЭКП территориального органа МВД России не вправе без согласования с органом дознания, дознавателем или следователем привлекать к выполнению заданий по осуществлению экспертно-криминалистической деятельности лиц, не состоящих в штате органа внутренних дел.

Таким образом, организация внешнего взаимодействия направлена на расширение имеющихся в системе МВД России возможностей применения специальных знаний, научно-технических средств и методов при расследовании преступлений, подследственных следователям и дознавателям органов внутренних дел.

³¹ Положение о возмещении процессуальных издержек, связанных с производством по уголовному делу, издержек в связи с рассмотрением гражданского дела, а также расходов в связи с выполнением требований Конституционного суда Российской Федерации: утв. постановлением Правительства Российской Федерации от 14 мая 2013 г. № 411. П. 22, 25, 28.

³² Об утверждении Порядка привлечения подразделений государственной пожарной службы и (или) поисково-спасательных подразделений МЧС России для обеспечения работы следственно-оперативных групп, осуществляющих осмотр места происшествия, совершающийся с проведением раскопок, разборов завалов и освещением в темное время суток места пожара: приказ МЧС России от 31 декабря 2003 г. № 784.

Лекция 9

Организация внутреннего и внешнего взаимодействия подразделений органов внутренних дел при расследовании преступлений

§ 1. Понятие, принципы и правовые основы организации внутреннего и внешнего взаимодействия органов предварительного следствия и подразделений дознания при расследовании преступлений

На основе познания сложных взаимосвязей между элементами окружающего мира философия определяет понятием «взаимодействие» отражение воздействия, взаимно направленного действия друг на друга различных процессов, явлений, объектов действительности, обуславливающее порождение одним другого или взаимные изменения в них¹. Человек актуализирует и проявляет себя в социальной среде через осуществление определенных действий. Проблемы, повседневно возникающие перед ним, или вопросы, сознательно выдвигаемые индивидом, в силу ограниченности его возможностей требуют при их разрешении совместных действий нескольких людей, взаимной поддержки друг другу. Такая форма совместной деятельности укладывается в *общую модель поведения* разных групп людей, *контактирующих друг с другом*. В рамках данной модели различают *предметно-ориентированное взаимодействие* (наличие у нескольких субъектов общего интереса к объекту) и *субъектно-направленное воздействие субъектов друг на друга* в процессе деятельности. Последнее подразделяется на четыре основных вида: содействие, компромиссное взаимодействие, уклонение от взаимодействия и противодействие². Выделяют три модели предметно-ориентированного взаимодействия: совместную индивидуальную, совместно-последовательную и совместно-взаимодействующую

¹ Новая философская энциклопедия. М., 2000, Т. 1. С. 394.

² Журавлев А.Л. Совместная деятельность как объект социально-психологического исследования // Совместная деятельность: методология, теория, практика. М., 1988. С. 18–19.

деятельность, различаемые степенью, временем и последовательностью выполнения субъектами операций и действий, составляющих содержание совместной деятельности³.

Преступность как социальное явление порождено разными факторами и представлено во многих сферах человеческой деятельности. Сложность и неоднородность возникающих в этой связи проблем в сфере защиты прав и свобод человека и гражданина, охраны собственности, интересов общества и государства, обеспечения общественной безопасности и охраны общественного порядка определяют применение комплексного подхода при осуществлении правоохранительной деятельности. Одновременно функциональная дифференциация, специализация субъектов правоохранительной системы на определенном направлении деятельности в силу специфичности используемых методов и средств для решения поставленных перед ним задач ослабляет отдельно взятый элемент данной системы в процессе борьбы с комплексным и не столь социально формализованным явлением как преступность. Применение принципа специализации для организационно-структурного построения системы МВД России требует его компенсации посредством целенаправленного, повсеместного и согласованного использования потенциала подразделений и органов, всех сил и средств по решению задач в сфере внутренних дел.

Следовательно, **взаимодействие** есть имманентно присущая любой целостной социальной системе, согласованная по целям, времени, месту, осознанная, основанная на взаимном доверии, возникающая по инициативе со стороны одной или нескольких сторон, или в связи с прямым правовым предписанием, постоянно и повседневно осуществляемая субъектами совместная деятельность, направленная на достижение взаимовыгодного для всех ее соучастников позитивного результата путем эффективного и рационального разрешения проблем внешнего или внутриорганизационного характера.

Совокупность характеризующих взаимодействие признаков позволяет утверждать, что нельзя причислить к нему любой вид связи одних и тех же субъектов, вроде бы внешне одновременно выполняющих совместную работу. Для взаимодействия характерно равенство участвующих в совместной деятельности пар-

³ Уманский Л.И. Методы экспериментального исследования социально-психологических феноменов // Методология и методы социальной психологии. М., 1977. С. 55–58.

тнеров. Необходимым условием взаимодействия является солидарная и равная ответственность взаимодействующих субъектов. Взаимодействие как таковое исключается, если один из субъектов совместной деятельности наделен в отношении другого контрольно-надзорными функциями, имеет право давать оценку действиям другой стороны отношения. Следовательно, нельзя признать формой взаимодействия исполнение органом дознания письменного поручения следователя и дознавателя о проведении оперативно-разыскных мероприятий, исполнение специалистами требования органов расследования преступлений о производстве документальных проверок, ревизий, исследований документов, предметов, трупов (ч. 1 ст. 144 УПК Российской Федерации). Не является взаимодействием в рамках представленного определения рассмотрение органом расследования преступлений мотивированного письменного запроса прокурора о предоставлении ему возможности ознакомиться с материалами находящегося в производстве уголовного дела, требования прокурора об устранении нарушений федерального законодательства, допущенных в ходе дознания или предварительного следствия (ст. 38 УПК Российской Федерации), а также частного определения или постановления суда о принятии необходимых мер к устранению и (или) предотвращению выявленных при судебном рассмотрении уголовного дела обстоятельств, способствовавших нарушению прав и свобод граждан, или нарушений закона, допущенных при производстве дознания или предварительного следствия (ч. 4 ст. 29 УПК Российской Федерации).

В качестве критериев классификации взаимодействия выделим следующие (важные с точки зрения управления совместной деятельностью): 1) принадлежность субъектов взаимодействия и их руководителей к структурно-независимым системам; 2) вид совместно осуществляемой деятельности; 3) характер условий, в которых осуществляется совместная деятельность субъектов и управление ими; 4) взаимное расположение субъектов совместной деятельности на уровнях системы МВД России.

Согласно первому критерию выделяют внутреннее и внешнее взаимодействие. **Внутреннее взаимодействие** – это отвечающая вышеуказанным требованиям совместная деятельность субъектов, являющихся не подчиненными друг другу элементами одной определенной организационно-оформленной целостной социальной системы. К данной группе относится совместная деятельность сотрудников и подразделений органов расследования преступлений (органов предварительного следствия

и подразделений дознания) с иными подразделениями, входящими в состав территориального органа МВД России на районном уровне⁴. Поскольку расследование преступлений может осуществляться персонально следователем (дознавателем) или следственной группой (группой дознавателей), то именно они выступают в качестве субъектов внутреннего взаимодействия со стороны органов расследования преступлений. **Внешнее взаимодействие** — это совместная деятельность самостоятельных, независимых друг от друга и не находящихся в соподчиненности органов, учреждений и организаций. В качестве субъектов данного вида взаимодействия, с одной стороны, в обязательном порядке выступают входящие в состав МВД России сотрудники и подразделения органов расследования преступлений, с другой — должностные лица, государственные органы, учреждения, общественные объединения и организации, выполняющие свои функции в сфере уголовной юстиции. Поскольку субъектами производства неотложных следственных действий по уголовным делам о преступлениях, по которым производство предварительного следствия обязательно являются территориальные органы МВД России на районном уровне, входящих в их состав территориальные управления, отделы и отделения полиции, то они будут участвовать в данном виде взаимодействия как целостные образования, выполняющие совместную деятельность с иными органами, учреждениями и организациями. Разновидностью внешнего взаимодействия является *международное сотрудничество*, характеризующееся тем, что субъекты совместной деятельности являются представителями разных государств, руководствуются в своей деятельности общепризнанными принципами и нормами международного права, международными договорами и национальным законодательством. Данный вид взаимодействия от имени Российской Федерации имеют право осуществлять только субъекты, уполномоченные законом или иным нормативным правовым актом⁵.

Совместно выполняемые действия могут являться частным проявлением предметной и управленческой деятельности. При совместном выполнении предметной деятельности взаимодей-

⁴ Типовая структура территориального органа МВД России на районном уровне: утв. приказом МВД России от 30 апреля 2010 г. № 333 (в ред. приказа МВД России от 15 октября 2013 г. № 842).

⁵ Ч. 3 ст. 453 УПК Российской Федерации, Вопросы Министерства внутренних дел Российской Федерации: Указ Президента Российской Федерации от 1 марта 2011 г. № 248.

ствуют исполнители титульных функций подразделений, органов, организаций и учреждений. Так, при **внутреннем взаимодействии** субъектами являются, с одной стороны, следователи (дознаватели), с другой — сотрудники подразделений, осуществляющих оперативное сопровождение или экспертно-криминалистическое обеспечение расследования преступлений. В качестве субъектов взаимодействия при осуществлении управленческой деятельности выступают руководители вышеперечисленных должностных лиц (подразделений).

Совместная деятельность исполнителей и руководителей может протекать в повседневных и особых условиях выполнения возложенных на них процессуальных и служебных обязанностей.

С учетом многоуровневой системы МВД России взаимодействие может осуществляться субъектами, проходящими службу в территориальных органах МВД России на региональном и районном уровне. Например, сотрудники оперативных подразделений УМВД России по субъекту Российской Федерации могут взаимодействовать со следователем территориального органа МВД России на районном уровне при реализации материалов оперативно-разыскной деятельности о выявлении преступления, совершенного на территории города или района.

Таким образом, **взаимодействие в сфере расследования преступлений** — это выполняемая в соответствии с требованиями нормативных правовых актов совместная деятельность должностных лиц и подразделений органов расследования преступлений, органов управления ими с иными должностными лицами, органами, учреждениями, объединениями и организациями, согласованная по цели, времени, месту, средствам и способам, основанная на взаимном доверии и обоюдной ответственности, осуществляемая постоянно и повседневно с целью достижения взаимовыгодного результата.

Процесс упорядочения совместной деятельности субъектов, не находящихся по отношению друг к другу в состоянии подчиненности и принадлежащих разным организационным образованиям, выступает частным проявлением одной из функций управления — организации. Следовательно, при организации субъектом управления взаимодействия органов расследования преступлений должна соблюдаться последовательность действий и операций, установленная для данной функции управления с учетом специфики совместной деятельности управляемого объекта и его партнера. При организации взаимодействия

используются результаты, достигнутые при выполнении иных функций управления органами предварительного следствия и дознания в системе МВД России.

Организация взаимодействия — это разновидность управленческой деятельности, осуществляемой субъектом управления или уполномоченными им лицами и состоящей в оптимальном выборе форм и методов совместной деятельности, в закреплении их в управленческих решениях, обязательных для всех участников совместной деятельности, в обеспечении соответствия их согласованных действий ранее принятым управленческим решениям и нормативным требованиям для эффективного и рационального использования сил и средств взаимодействующих сторон при комплексном решении стоящих перед ними задач и достижения взаимовыгодного результата.

В отличие от взаимодействия ответственность за его организацию несет руководитель, перед которым стоит цель достижения упорядоченности совместной деятельности органов предварительного следствия и дознания с иными сотрудниками и подразделениями территориального органа МВД России, другими органами, учреждениями и организациями. В качестве субъектов организации взаимодействия могут выступать специально уполномоченные руководителем должностные лица. Так, следователь, осуществляя дежурство в составе суточного наряда по органу внутренних дел в соответствии с графиком, утвержденным начальником территориального органа МВД России, является руководителем дежурной следственно-оперативной группы, определяет порядок ее работы, распределяет работу между членами группы, обеспечивает согласованность, осуществляет координацию и контроль их действий.

Полномочия руководителей по организации взаимодействия определены в статусных документах территориальных органов МВД России на районном уровне и их структурных подразделений, а также в специальных нормативных правовых актах, регламентирующих взаимодействие органов расследования преступлений с иными субъектами совместной деятельности на том или ином направлении. В своей совокупности права и обязанности конкретного руководителя органа расследования преступления по организации совместной деятельности подчиненных ему сотрудников с иными должностными лицами должны найти отражение в его должностной инструкции (должностном регламенте). Так, начальник территориального органа МВД России организует координацию деятельности его струк-

турных подразделений на территории обслуживания; создает при необходимости временные формирования; взаимодействует по вопросам обеспечения правопорядка на обслуживаемой территории с начальниками иных территориальных органов МВД России соответствующего уровня, командирами соединений и воинских частей внутренних войск МВД России, с руководителями других государственных, а также муниципальных органов, общественных объединений и организаций; обладает правом заключения договоров и соглашений в соответствии с законодательством Российской Федерации⁶. Особенностью деятельности начальника территориального органа МВД России по организации взаимодействия органа предварительного следствия и подразделения дознания с иными подразделениями является упорядочение им не только совместной деятельности исполнителей, но и совместной управленческой деятельности руководителей соответствующих подразделений.

При организации взаимодействия руководитель должен соблюдать следующие *принципы*:

- приоритетность общей цели над целями, стоящими непосредственно перед взаимодействующими сторонами;
- выделение точек совпадения разрозненных интересов;
- оптимальное сочетание сил, средств, возможностей и потенциала взаимодействующих сторон для решения каждой задачи;
- четкая постановка задач, определение компетенции каждого из взаимодействующих субъектов; исключение параллелизма, пробелов и дублирования в выполнении функций, необходимых для достижения цели;
- непрерывность, маневренность, мобильность организации;
- возложение бремени ответственности руководителя за принятое управленческое решение о формах и методах совместной деятельности;
- развитие традиций взаимодействия;
- выявление, распространение и внедрение положительного опыта совместной деятельности.

В целях упорядочения совместной деятельности участников взаимодействия руководитель реализует *следующие мероприятия*:

- определяет общую цель для всех и конкретные задачи для отдельных взаимодействующих субъектов;

⁶ Об утверждении Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации на районном уровне: приказ МВД России от 21 апреля 2011 г. № 222.

- согласует место и время начала и окончания совместной деятельности, промежуточные этапы, состав сил и средств, одновременно задействованных для достижения цели и решения поставленных задач;
- определяет организационные формы взаимодействия, соответствующие характеру совместной деятельности;
- осуществляет выбор форм и методов совместной деятельности, обусловленных ее предметом, составом участвующих в ней субъектов, их компетенцией, возможностями и ресурсной обеспеченностью;
- принимает управленческое решение об упорядочении функциональных и организационных связей взаимодействующих сторон;
- определяет модель будущей деятельности нового организационного образования;
- координирует действия взаимодействующих субъектов в процессе выполнения поставленных перед ними задач;
- разрешает противоречия и споры взаимодействующих сторон;
- оценивает ход и результаты совместной деятельности органов расследования преступлений с иными участниками взаимодействия.

Взаимодействие и организация взаимодействия находятся в сложной диалектической взаимосвязи, при которой управленческая составляющая может играть как положительную, так и негативную функцию. В ходе управленческой деятельности создаются организационные предпосылки для эффективного взаимодействия: решаются вопросы специализации, распределяются функции территориального органа между его структурными подразделениями, выделяются соответствующие им ресурсы для самостоятельного и эффективного решения задач на порученном участке, оптимизируется организационное построение подразделений, решаются другие вопросы. Негативное влияние на осуществление взаимодействия оказывают: неустойчивость субъектного состава взаимодействующих сторон; частые кадровые перемены в руководящем звене; изменения в разграничении компетенции; отток профессиональных кадров на исполнительском уровне вследствие организационных просчетов; отсутствие должностных лиц, ответственных за организацию взаимодействия; несогласованность целей взаимодействия и лично значимых приоритетов в работе руководителей с целями и задачами территориального органа, оперативной обстановкой на обслуживаемой территории; несоответствие

управленческих решений об организации взаимодействия по потребностям практики и положительно зарекомендовавшим себя формам и методам взаимодействия; противоречивость принимаемых управленческих решений и применяемых методов управления, вносящих разногласия в процесс и оценку результатов совместной деятельности.

Видовое разнообразие взаимодействия позволяет определить в системе МВД России направления организации совместной деятельности органов расследования преступлений с иными должностными лицами, подразделениями, органами, организациями и учреждениями. Поскольку управляющие воздействия могут реализовываться только в пределах определенной системы управления, а полномочия руководителей распространяются на подчиненных им сотрудников и должностных лиц, то важным для определения видов организации взаимодействия является деление совместной деятельности на осуществляемую в рамках организационной структуры территориального органа МВД России или за ее пределами. Следовательно, выделяются два направления в деятельности руководителей органов расследования преступления: организация *внутреннего* и *внешнего* взаимодействия сотрудников органов предварительного следствия, подразделений (органов) дознания с иными подразделениями территориальных органов МВД России, государственными органами, учреждениями и организациями.

§ 2. Организация внутреннего взаимодействия подразделений территориальных органов МВД России на районном уровне при расследовании преступлений

Организация внутреннего взаимодействия — это управленческая деятельность, осуществляемая начальником территориального органа МВД России, руководителями структурных подразделений или уполномоченными ими лицами по определению форм и методов совместной деятельности органов расследования преступлений между собой и иными подразделениями при обеспечении исполнения законодательства Российской Федерации об уголовном судопроизводстве по уголовным делам о преступлениях, подследственным следователям и дознавателям органов внутренних дел, а также при решении задач, воз-

ложенных на них законами и иными нормативными правовыми актами для эффективного и рационального использования сил и средств взаимодействующих сторон с учетом оперативной обстановки, складывающейся на обслуживаемой территории.

Посредством организации внутреннего взаимодействия реализуется триединая цель управления территориальным органом МВД России на районном уровне: обеспечение функционально-организационной определенности, поддержание режима деятельности и ее планомерное осуществление для достижения целей, стоящих перед территориальным органом. В связи с этим выделяется два вида организации внутреннего взаимодействия — это организация совместной деятельности субъектов, действующих в предметной сфере, и организация взаимодействия субъектов, действующих в сфере управления и являющихся организаторами совместной деятельности подчиненных в предметной сфере.

Исходя из состава взаимодействующих субъектов в сфере расследования преступлений, возможны следующие направления организации их совместной деятельности:

- организация взаимодействия органов расследования между собой (следователя с органом дознания; дознавателя с органом дознания);
- организация взаимодействия органов расследования преступлений с иными подразделениями территориального органа МВД России на районном уровне.

Следует выделить в отдельный вид организацию взаимодействия сотрудников и подразделений, организационно входящих в структуру территориальных органов МВД России, обслуживающих разные административно-территориальные образования или объекты железнодорожного, водного и воздушного транспорта, во всех возможных сочетаниях (территория — объект, территория — территория, объект — объект). Необходимость организации такого вида взаимодействия может возникнуть, например, при производстве следственных и иных процессуальных действий вне территории обслуживания.

Нормативно закреплены две модели организации взаимодействия подразделений органов внутренних дел Российской Федерации при раскрытии и расследовании преступлений, отличающиеся друг от друга началом совместной деятельности. Модели дифференцируются в зависимости от того, как стало известно о преступлении: или сообщение о преступлении поступило оперативному дежурному по территориальному органу МВД

России, или было инициативно выявлено в ходе оперативно-разыскной деятельности.

Модель организации взаимодействия при поступлении сообщения в дежурную часть предусматривает следующие этапы:

1) организационный этап, в ходе которого обеспечивается готовность всех сил и средств территориального органа МВД России к поступлению, регистрации, рассмотрению и разрешению любых сообщений о преступлениях вне зависимости от территориальной или ведомственной подследственности;

2) организация непосредственного реагирования на сообщение о преступлении;

3) организация взаимодействия подразделений территориального органа МВД России на месте происшествия;

4) организация взаимодействия сотрудников и подразделений после прибытия с места происшествия.

В рамках организационного этапа начальник территориального органа МВД России на основе анализа обобщенной информации прогнозирует развитие оперативной обстановки, объем и характер поступающих сообщений о преступлениях (по видам, числу и интенсивности поступления определенные временные промежутки), определяет исходя из штатной численности и ресурсных возможностей число, вид, состав, порядок очередности выезда на места происшествия, режим работы и отдыха дежурных следственно-оперативных групп (основных, резервных, дополнительных) с таким расчетом, чтобы силами одной и той же следственно-оперативной группы было осуществлено не более 2–3 выездов на места происшествий. Начальник определяет порядок формирования и утверждает график дежурств суточного наряда по органу внутренних дел, график дежурств ответственных от руководящего состава территориального органа МВД России, организует проведение совместных занятий с личным составом, обеспечивает готовность сотрудников разных подразделений к совместным действиям в дежурные сутки посредством отработки учебных вводных, проведения совместных занятий.

Организаторами непосредственного реагирования на сообщение о преступлении выступают начальник территориального органа МВД России, оперативный дежурный, ответственный от руководящего состава. Оперативный дежурный организует в соответствии с планом единой дислокации совместную деятельность сил и средств групп немедленного реагирования и нарядов патрульно-постовой службы по охране места происшествия,

определяет исходя из полученной информации персональный состав дежурной следственно-оперативной группы и незамедлительно организует ее выезд на место происшествия. Ответственный от руководящего состава обеспечивает контроль за деятельностью дежурной следственно-оперативной группы, при совершении тяжкого или особо тяжкого преступления и в иных случаях, требующих его присутствия, выезжает на место происшествия. Начальник осуществляет постоянный контроль за своевременностью выезда дежурных следственно-оперативных групп на места происшествий и полнотой их состава, отвечающего характеру совершенного преступления.

Организаторами взаимодействия сотрудников на месте происшествия являются руководитель дежурной следственно-оперативной группы, ответственный от руководящего состава и оперативный дежурный. При этом следует выделить организацию взаимодействия членов следственно-оперативной группы на месте происшествия и совместную деятельность группы с иными подразделениями территориального органа МВД России в связи с совершённым преступлением. Руководство действиями членов дежурной следственно-оперативной группы на месте происшествия осуществляет следователь (дознаватель). Он решает вопросы допуска к месту происшествия лиц, официально не участвующих в осмотре. Руководитель группы определяет порядок ее работы, распределяет работу между ее членами, обеспечивает согласованность, осуществляет координацию и контроль их действий. Через оперативного дежурного в необходимых случаях привлекает к участию в осмотре специалистов ЭКП, а также других лиц для оказания помощи при осмотре значительной по площади территории места происшествия. Оперативный дежурный обеспечивает участие в осмотре места происшествия специалистов соответствующего профиля, организует привлечение дополнительных сил и средств в возможно короткие сроки, поддерживает связь с дежурной следственно-оперативной группой, при необходимости извещает другие территориальные органы МВД России о совершённом преступлении, похищенных предметах, приметах лиц, подозреваемых в его совершении, других обстоятельствах, имеющих значение для раскрытия преступления, организует установление личности погибших, пострадавших, доставленных в медицинские учреждения. Вопросы организации взаимодействия дежурной следственно-оперативной группы с иными силами и средствами, привлеченными к расследова-

нию преступлений, возлагаются на ответственного от руководящего состава⁷.

Организаторами совместной деятельности членов дежурной следственно-оперативной группы после возвращения с места происшествия являются руководитель группы, оперативный дежурный, ответственный от руководящего состава и начальник территориального органа МВД России. Руководитель группы организует совместное изучение собранных материалов, выдвижение версий и разработку проекта плана следственных действий и оперативно-разыскных мероприятий, который совместно с докладом о выполненной на месте происшествия работе представляет на утверждение начальнику территориального органа МВД России на районном уровне. По результатам доклада и представленного ему проекта плана (по линии дознания — и материалов предварительной проверки) начальник территориального органа МВД России может принять решение о возвращении дежурной следственно-оперативной группы на место происшествия для производства повторного осмотра, доработке проекта плана, включении в него мероприятий, соответствующих складывающейся следственной ситуации и методике расследования данного вида преступлений, утверждении проекта плана, выделении дополнительных сил и средств. Оперативный дежурный организует исполнение указаний начальника о выделении дополнительных сил и средств для расследования преступления.

Модель организации взаимодействия при реализации материалов оперативно-разыскной деятельности характерна для органов предварительного следствия в системе МВД России и предусматривает следующие этапы:

- 1) организация взаимодействия на стадии документирования преступной деятельности до возбуждения уголовного дела (этап юридического консультирования);
- 2) организация восполнения пробелов или решения спорных вопросов;
- 3) организация регистрации рапорта об обнаружении признаков преступления;
- 4) организация реализации материалов оперативно-разыскной деятельности.

⁷ См., например: Об организации дежурства руководящего состава и следственно-оперативных групп ГУ МВД России по г. Москве: приказ ГУ МВД России по г. Москве от 23 ноября 2012 г. № 1221.

Действующая нормативная модель организации взаимодействия на данном направлении не является безупречной и требует совершенствования⁸. В ряде случаев она доработана с учетом специфики выявленных преступлений⁹.

Организаторами взаимодействия следователей с сотрудниками оперативных подразделений на этапе юридического консультирования являются начальник территориального органа МВД России, уполномоченный руководитель оперативного подразделения и начальник органа предварительного следствия. Основная задача данного этапа определить степень готовности материалов оперативно-разыскной деятельности для рассмотрения следователем вопроса о возбуждении уголовного дела. Установленные правила представления следователю результатов оперативно-разыскной деятельности¹⁰ и критерии оценки готовности материалов должны быть доведены до личного состава взаимодействующих подразделений. Начальник органа предварительного следствия обеспечивает готовность возглавляемого подразделения к рассмотрению материалов оперативно-разыскной деятельности, решая вопросы о допуске следователей к сведениям, составляющим государственную тайну, распределяет поступившие материалы в соответствии со специализацией следователей, согласованным с руководителем оперативного подразделения решением продлевает срок изучения большого объема материалов оперативно-разыскной деятельности до 15 суток, организует проведение совместных оперативных совещаний для обсуждения результатов изучения представленных материалов и предложенного перечня мероприятий для восполнения имеющихся пробелов. В случае поступления материалов проверок о преступлениях экономической направленности из оперативных подразделений территориальных органов МВД России на

⁸ *Валов С.В.* О проблемных вопросах правового регулирования организации взаимодействия подразделений органов внутренних дел при расследовании преступлений // Вестник МВД России. 2009. № 6. С. 67–72.

⁹ Об организации ведомственного контроля при рассмотрении материалов проверки в порядке ст.ст. 140–145 УПК Российской Федерации о преступлениях экономической направленности: приказ Следственного департамента МВД России от 26 октября 2011 г. № 55; О порядке применения приказа Следственного департамента МВД России № 55: указание Следственного департамента МВД России от 1 октября 2013 г. № 17/3-25676.

¹⁰ Об утверждении Инструкции о порядке представления результатов оперативно-разыскной деятельности органу дознания, следователю или в суд: приказ МВД России, Минобороны России, ФСБ России, ФСО России, ФТС России, СВР России, ФСИН России, ФСКН России, Следственного комитета Российской Федерации от 27 сентября 2013 г. № 776/703/509/507/1820/42/535/398/68.

региональном уровне начальник органа предварительного следствия территориального органа МВД России на районном уровне обязан незамедлительно проинформировать контрольно-методическое подразделение вышестоящего следственного органа, а при принятии решения о возбуждении уголовного дела представить заключение об обоснованности принятого решения и материалы, подтверждающие изложенные в нем факты¹¹.

Субъектами организации исполнения пробелов или решения спорных вопросов являются начальник территориального органа МВД России на районном уровне, руководитель оперативного подразделения, начальник органа предварительного следствия. В случае подготовки начальником территориального органа МВД России на районном уровне или его заместителем письменных возражений на рекомендации о восполнении пробелов субъектом разрешения спорных вопросов выступает руководитель вышестоящего следственного органа, который организует рассмотрение возражений и материалов оперативно-разыскной деятельности подчиненными сотрудниками. В ходе восполнения пробелов руководители взаимодействующих сотрудников должны обеспечить деловое сотрудничество, ориентацию на законную и беспристрастную оценку полученной информации, своевременное рассмотрение предложений сторон по использованию полученных материалов, защиту источников и соблюдение установленного порядка обмена конфиденциальной информацией.

Регистрация рапорта об обнаружении признаков преступления производится в установленном порядке¹². Информация о поступлении рапорта в следственное подразделение должна быть отражена в соответствующем учете¹³.

Организаторами реализации материалов оперативно-разыскной деятельности выступают начальник территориального органа МВД России, его заместители, начальники оперативного и иных подразделений, привлеченных к участию в мероприятиях. В целях упорядочения деятельности участников совместной деятель-

¹¹ О реализации приказа Следственного департамента МВД России № 55: указание Следственного департамента МВД России от 2 декабря 2011 г. № 17/3-30397.

¹² Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации предоставления государственной услуги по приему, регистрации и разрешению в территориальных органах министерства внутренних дел российской федерации заявлений, сообщений и иной информации о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях: приказ МВД России от 1 марта 2012 г. № 140.

¹³ См.: п. 13.6.1 Типового положения об органе предварительного следствия территориального органа МВД России на районном уровне.

ности на данном этапе по делам о тяжких и особо тяжких преступлениях в обязательном порядке, по иным — при необходимости разрабатывается план мероприятий. После согласования проекта плана со всеми взаимодействующими субъектами он представляется руководителям следственной и оперативного подразделения, которые обязаны оценить его содержание установленным требованиям. Соответствующий характеру представленных материалов, складывающейся следственной ситуации и предъявляемым требованиям план утверждается вышеуказанными руководителями. Если по согласованному решению руководителя следственного органа и начальника оперативного подразделения к исполнению мероприятий предполагается привлечь сотрудников иных подразделений органа внутренних дел, то разрабатывается план организационных мероприятий, содержащий расчет сил и средств, перечень первоочередных следственных действий и оперативно-разыскных мероприятий. На период выполнения неотложных следственных действий для координации деятельности лиц, привлеченных к реализации материалов оперативно-разыскной деятельности, может быть создана временная группа управления.

В дальнейшем для обеих рассмотренных моделей общим является организация взаимодействия на этапах расследования уголовного дела. Зарекомендовавшими себя формами организационного обеспечения совместной деятельности при расследовании преступлений являются:

- создание специализированных следственно-оперативных групп по конкретному уголовному делу и отдельным категориям преступлений специальных мобильных групп из сотрудников различных подразделений, работающих по всем направлениям деятельности на наиболее криминогенных участках или же специализирующихся на определенном направлении деятельности;
- согласованное планирование следственных действий и оперативно-разыскных мероприятий на всех этапах расследования уголовного дела;
- взаимный обмен информацией и инициативное информирование о результатах расследования и проведения оперативно-разыскных мероприятий;
- поддержание устойчивой связи между штатными и временными организационно-штатными образованиями;
- проведение совместных совещаний субъектов взаимодействия для анализа результатов и определения мер по устранению выявленных недостатков;

- ежемесячное заслушивание сотрудников взаимодействующих подразделений о выполнении планов работы;
- изучение, обобщение и внедрение положительно зарекомендовавших себя форм и методов совместной деятельности¹⁴;
- использование различных форм проведения совместных занятий с сотрудниками взаимодействующих подразделений;
- применение различных форм контроля уровня знаний сотрудниками правовых и тактических основ взаимодействия (инструктажи перед несением службы, тесты, собеседования, проверки несения службы, учебные тренировки);
- заслушивание отчетов руководителей структурных подразделений.

Начальник территориального органа МВД России обязан ежеквартально подводить итоги и оценивать результаты взаимодействия. Для получения всесторонней информации о состоянии взаимодействия могут быть использованы специально разработанные таблицы изучения уголовных дел¹⁵, справки и аналитические записки руководителей и сотрудников взаимодействующих подразделений.

Таким образом, организация внутреннего взаимодействия обеспечивает рациональное использование сил и средств территориального органа МВД России для расследования преступлений, подследственных следователям и дознавателям органов внутренних дел.

§ 3. Организация руководителями органов расследования преступлений внешнего взаимодействия с иными органами, организациями и учреждениями

Организация внешнего взаимодействия – это функция управления, реализуемая руководителями структурно обособленных органов (подразделений), не находящихся в отношениях соподчиненности и не обладающих в отношении друг друга контрольно-

¹⁴ Опыт организации взаимодействия в регионах Российской Федерации постоянно освещается в Информационном бюллетене Следственного департамента МВД России или оперативно доводится соответствующими обзорами или письмами.

¹⁵ О запросе сведений по организации раскрытия преступлений: указание Следственного комитета при МВД России от 8 сентября 2010 г. № 17/2-23428.

надзорными функциями, и направленная на создание необходимых условий и согласованное в дальнейшем осуществление совместных действий и оказание помощи друг другу в процессе решения задач, связанных с расследованием преступлений, отнесенных к подследственности следователей и дознавателей органов внутренних дел.

Субъектами организации внешнего взаимодействия органов расследования преступлений являются начальник территориального органа МВД России, начальник органа предварительного следствия, начальник подразделения дознания. В муниципальных территориальных органах МВД России внешнее взаимодействие организуют начальники управлений, отделов, отделений и пунктов полиции.

Направления организации внешнего взаимодействия органов предварительного следствия и дознания крайне разнообразны, а правовая основа их совместной деятельности с иными органами, учреждениями и организациями занимает по своему объему одно из ведущих мест среди межведомственных нормативных правовых актов, регулирующих вопросы организации деятельности по расследованию преступлений. Некоторые из них будут детально проанализированы при изложении тем, посвященных организации отдельных направлений деятельности органов расследования преступлений.

С учетом особенностей внешних связей руководителей органов расследования преступлений в качестве критериев выделения направлений организации внешнего взаимодействия предлагается рассматривать субъектов и вопросы, требующие совместного разрешения в ходе процессуальной и служебной деятельности. Действенным инструментом систематизации информации о взаимодействующих субъектах (наименование должности, специальное звание, классный чин, персональные данные руководителя), перечне вопросов, разрешаемых в ходе организации взаимодействия, нормативных правовых актах, регулирующих вопросы совместной деятельности, может стать своеобразная карта взаимодействия, представленная в виде таблицы или схемы. Данный способ систематизации сведений о взаимодействующих субъектах позволяет оперативно управлять внешними связями подчиненных.

В качестве направлений организации взаимодействия выделим следующие:

- проверка информации, изложенной в сообщении о преступлении (государственная противопожарная служба МЧС России, контрольно-ревизионные органы Минфина России, налоговые органы учреждения Банка России, медицинские организации и др.);

- выработка единых подходов к проверке сообщений и производству неотложных следственных действий по уголовным делам о преступлениях, подследственных следователям и дознавателям иных правоохранительных органов (п. 3 ч. 1 ст. 145, ч. 5 ст. 152 УПК Российской Федерации)¹⁶;
- привлечение сведущих лиц к производству следственных и иных процессуальных действий (государственные судебно-экспертные учреждения, медицинские организации государственной или муниципальной систем здравоохранения, специалисты в области науки, искусства, техники и ремесла);
- розыск (поиск) участников уголовного судопроизводства (территориальные органы федеральной миграционной службы, военные комиссариаты, транспортные компании; средства массовой информации);
- розыск похищенного имущества, обеспечение возмещения потерпевшим вреда от преступлений (органы, осуществляющие регистрационные действия с объектами недвижимости, федеральная служба судебных приставов, Федеральное агентство по управлению государственным имуществом, Росфинмониторинг, территориальные органы Росалкогольрегулирования и др.);
- обеспечение исполнения законодательства о содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых (общественные наблюдательные комиссии, учреждения ФСИН России, Уполномоченный по правам человека);
- профилактическая деятельность (образовательные учреждения, контрольно-надзорные органы, специализированные подразделения муниципальных органов управления, средства массовой информации, другие институты гражданского общества и социально ориентированные некоммерческие организации);
- подготовка кандидатов для замещения вакантных должностей, методическое обеспечение профессиональной служебной подготовки личного состава (высшие учебные заведения, научно-исследовательские организации).

Организационными формами внешнего взаимодействия руководителей территориальных органов МВД России и входящих в их состав органов предварительного следствия и подразделе-

¹⁶ О вопросах организации взаимодействия со следственными органами Следственного комитета Российской Федерации: указание Следственного департамента МВД России от 17 января 2013 г. № 17/3-646.

ний дознания с руководителями иными органами, организациями и учреждениями при расследовании преступлений являются следующие:

- постоянно действующие координационные совещания по обеспечению правопорядка в субъектах Российской Федерации¹⁷;
- координационное совещание руководителей правоохранительных органов административно-территориального образования¹⁸;
- антинаркотические комиссии в субъекте Российской Федерации¹⁹;
- антитеррористические комиссии в субъекте Российской Федерации²⁰;
- органы совместного управления (оперативные штабы, объединенные оперативные штабы);
- совместные оперативные (служебные, рабочие) совещания;
- рабочие встречи руководящего состава;
- конференции, семинары-совещания, командно-штабные учения.

Вопросы организации внешнего взаимодействия решаются руководителями органов расследования преступлений посредством:

- участия в заседании органов управления взаимодействующих с ними органов, организаций, учреждений и объединений (коллегий, групп оперативного управления, штабов и др.);
- совместной разработки проекта нормативных правовых актов и актов правоприменения;
- определения видов, объемов, содержания, схемы и каналов обмена информацией;
- установления форм и методов взаимодействия подчиненных им исполнителей совместной деятельности;
- выявления, обобщения и распространения положительного опыта совместной деятельности;

¹⁷ О дополнительных мерах по обеспечению правопорядка: Указ Президента Российской Федерации от 11 декабря 2010 г. № 1535 // СЗ РФ. 2010. № 50. Ст. 6656.

¹⁸ О координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью: Указ Президента Российской Федерации от 18 апреля 1996 г. № 567 // СЗ РФ. 1996. № 17. Ст. 1958.

¹⁹ О дополнительных мерах по противодействию незаконному обороту наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров: Указ Президента Российской Федерации от 18 октября 2007 г. № 1374 // СЗ РФ. 2007. № 43. Ст. 5167.

²⁰ О мерах по противодействию терроризму: Указ Президента Российской Федерации от 15 февраля 2006 г. № 116 // СЗ РФ. 2006. № 8. Ст. 897.

- управления совместными практическими действиями соисполнителей в учебных или реальных условиях.

Международный обмен информацией об уголовных преступлениях, выполнение запросов об осуществлении розыска, задержании и выдаче лиц, обвиняемых в совершении преступлений, а также розыска и ареста перемещенных за границу доходов от преступной деятельности, похищенных предметов и документов на территории иностранных государств осуществляется органами расследования преступлений через территориальные подразделения НЦБ Интерпола МВД России²¹.

Для обеспечения исполнения запросов о производстве на территории иностранного государства следственных или иных процессуальных действий по уголовным делам, находящимся в производстве следователей и дознавателей органов внутренних дел, и организации исполнения таких запросов на территории Российской Федерации в органах предварительного следствия и подразделениях организации дознания территориальных органов МВД России созданы специальные подразделения или определены сотрудники, отвечающие за данное направление деятельности²².

Таким образом, организация внешнего взаимодействия направлена на упорядочение деловых и партнерских отношений органов расследования преступления с иными государственными органами (учреждениями) и институтами гражданского общества в процессе решения возложенных на них задач и выполнения функций. Для их организации руководители органов расследования преступлений используют различные формы и методы, создавая условия для успешной деятельности своих подчиненных подразделений.

²¹ Об утверждении Инструкции по организации информационного обеспечения сотрудничества по линии Интерпола: приказ МВД России, Минюста России, ФСБ России, ФСО России, ФСКН России и ФТС России от 6 октября 2006 г. № 786/310/470/454/333/971.

²² *Симонов А.В.* О практике исполнения ГСУ ГУ МВД России по г. Москве запросов об оказании правовой помощи, поступающих от компетентных органов иностранных государств // Информационный бюллетень Следственного департамента МВД России. 2012. № 4. С. 23–32.

Лекция 10

Организация в органах внутренних дел ресурсного обеспечения расследования преступлений

§ 1. Понятие организации ресурсного обеспечения органов расследования преступлений

Ресурсы (от *франц.* resources — вспомогательное средство) — это средства, запасы, возможности, источники чего-либо. В соответствии с нормативными требованиями к ним относятся используемые и потенциальные источники удовлетворения потребностей общества, которые подразделяются на материальные и энергетические (первичные и вторичные), интеллектуальные, трудовые, информационные, финансовые, временные, традиционные и нетрадиционные¹.

Ресурсы в системе органов предварительного расследования преступлений — это используемая или предполагаемая к использованию органами расследования преступлений для обеспечения исполнения законодательства Российской Федерации об уголовном судопроизводстве и иных возложенных на них задач совокупность, представленная трудовыми ресурсами и требующимися им в процессуальной и служебной деятельности технико-криминалистическими, денежными, автотранспортными и иными средствами, оргтехникой, программным обеспечением (общедоступным, адаптированным, специализированным), зданиями или отдельными служебными кабинетами, предметами интерьера в них.

Исходя из видового разнообразия ресурсов выделяются соответствующие им направления осуществления ресурсного обеспечения: кадровое, материально-техническое, финансовое и др.

Ресурсное обеспечение — это деятельность по удовлетворению потребностей входящих в систему МВД России органов расследования преступлений в кадрах, материально-технических, финансовых и иных средствах, необходимых и достаточных для

¹ Национальный стандарт Российской Федерации ГОСТ Р 52104-2003 «Ресурсосбережение. Термины и определения»: постановление Госстандарта Российской Федерации от 3 июля 2003 г. № 235-ст.

выполнения возложенных на них задач и функций. Систему ресурсного обеспечения образуют следующие компоненты: 1) все виды ресурсов; 2) направления обеспечения ими органов предварительного расследования преступлений; 3) нормативная подсистема, включающая в себя совокупность правовых норм, регулирующих общественные отношения, возникающие в ходе ресурсного обеспечения; 4) сотрудники, подразделения и органы, непосредственно осуществляющие ресурсное обеспечение; 5) органы управления вышеназванными субъектами.

Ресурсное обеспечение — это управляемый процесс. Начальники территориальных органов МВД России, руководители органов предварительного следствия и подразделений дознания на районном уровне осуществляют управление должностными лицами и подразделениями, в той или иной степени участвующими в ресурсном обеспечении возглавляемых ими органов (подразделений), обеспечивают и контролируют целевое использование и сохранность выделенных им ресурсов. В процессе управления ресурсным обеспечением руководители органов расследования преступлений выполняют все функции, составляющие содержание управленческой деятельности, а именно: информационную, аналитическую, прогнозирование, планирование, организацию, контроль, учет, отчетность, оказание помощи, оценку.

Деятельность субъектов управления и уполномоченных ими лиц направлена на упорядочение связей между всеми компонентами системы ресурсного обеспечения органов расследования преступления. Организация системы ресурсного обеспечения органов расследования преступлений осуществляется как посредством выработки, оформления и реализации собственных управляющих воздействий начальниками территориальных органов МВД России, входящих в их состав органов предварительного следствия и подразделений дознания, так и посредством организации исполнения управленческих решений, принятых вышестоящими субъектами управления, в том числе и специальными функциональными подразделениями территориальных органов МВД России на региональном уровне.

Система ресурсного обеспечения как результат этой деятельности субъектов управления есть выстроенная в соответствии с предъявляемыми к ней нормативными требованиями упорядоченная совокупность взаимосвязанных и взаимодействующих субъектов, решающих возложенные на них задачи по обеспечению органов расследования преступлений необходимыми и достаточными ресурсами во всем их разнообразии.

В организации ресурсного обеспечения органов расследования преступлений выделяется несколько самостоятельных направлений, определяемых видовым разнообразием ресурсов, необходимых для выполнения поставленных перед ними задач.

Особенность организации данного направления служебной деятельности органов расследования преступлений состоит в том, что субъекты управления *в значительной степени используют свои служебные полномочия*, а не права, предоставленные им УПК РФ. Процессуальные права применяются редко, например, руководителями следственных органов при отмене незаконного или необоснованного постановления следователя об оплате услуг адвоката, участвующего в уголовном судопроизводстве по назначению.

Таким образом, организация ресурсного обеспечения – это реализация руководителями органов расследования преступлений предоставленных им полномочий в целях упорядочения всех элементов системы обеспечения подчиненных подразделений ресурсами, необходимыми и достаточными для выполнения поставленных перед ними задач и возложенных на них функций.

§ 2. Организация кадрового обеспечения органов расследования преступлений

Модернизация системы кадровой и воспитательной работы с личным составом, профессиональной подготовки, укрепление служебной дисциплины и законности определены в настоящее время в качестве общесистемных приоритетных направлений деятельности МВД России. Указанные требования в равной мере распространяемы и на организацию работы с личным составом органов расследования преступлений, действующих в составе МВД России.

Кадровое обеспечение органов расследования преступлений – это деятельность субъектов управления и уполномоченных ими лиц (подразделений) по удовлетворению потребности входящих в систему МВД России органов расследования преступлений в квалифицированных специалистах, способных по уровню своей подготовки, морально-этическим и деловым качествам решать поставленные перед ними задачи и выполнять возложенные на них функции.

К числу *уполномоченных субъектов* относятся:

1) руководители органов предварительного расследования преступлений (начальники органов внутренних дел, органов предварительного следствия и подразделений дознания) и их структурных подразделений;

2) руководители и сотрудники специализированных подразделений – отделов (отделений, групп) по кадровой и воспитательной работе территориальных органов МВД России и входящих в их состав органов предварительного следствия на региональном и районном уровнях;

3) специализированные ведомственные учебные заведения.

В зависимости от выполняемых ими функций все выше-названные лица подразделяются на субъектов управления кадровым обеспечением и должностных лиц, непосредственно осуществляющих кадровое обеспечение органов расследования преступлений.

Содержание кадрового обеспечения составляют действия:

1) по отбору кандидатов для замещения вакантной штатной должности в органах расследования преступлений²;

2) по расстановке, воспитанию и обучению личного состава³;

3) по осуществлению наставничества, реализации программ работы с резервом и планирования служебной карьеры сотрудников⁴;

4) по ротации кадров, оценке и аттестованию кадров⁵;

5) по осуществлению правовой и социальной защиты сотрудников, ветеранов, членов семей погибших сотрудников во взаимодействии с общественными формированиями;

6) по укреплению служебной дисциплины и законности в возглавляемых руководителями подразделениях⁶.

Каждая группа действий имеет свое специфическое содержание и может быть представлена в виде последовательно ре-

² О порядке отбора граждан на службу (работу) в органы внутренних дел Российской Федерации: приказ МВД России от 19 мая 2009 г. № 386.

³ Об утверждении порядка организации подготовки кадров для замещения должностей в органах внутренних дел Российской Федерации: приказ МВД России от 3 июля 2012 г. № 663.

⁴ Об утверждении Положения об организации наставничества в органах внутренних дел: приказ МВД России от 24 декабря 2008 г. № 1139.

⁵ О порядке проведения аттестации сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации: приказ МВД России от 14 марта 2012 г. № 170.

⁶ О неотложных мерах по укреплению служебной дисциплины и законности в органах внутренних дел Российской Федерации: решение коллегии МВД России от 15 марта 2012 г. № 2км.

лизуемой совокупности операций, подчиненных единой цели. Целевая установка и сущностное содержание каждого направления определяют характер и последовательность действий руководителей органов расследования преступлений по организации кадрового обеспечения. Так, система подготовки кадров для замещения должностей в органах внутренних дел Российской Федерации включает в себя первоначальную подготовку; обучение по образовательным программам среднего (полного) общего образования с начальной профессиональной подготовкой; среднего и высшего профессионального образования; послевузовского и дополнительного профессионального образования, а также профессиональную служебную и физическую подготовку⁷.

Организация кадрового обеспечения органов расследования преступлений – это процесс и результат управляющих воздействий уполномоченных субъектов управления, направленных на упорядочение всех элементов системы кадрового обеспечения и их связей во всем единстве и многообразии в соответствии с предъявляемыми требованиями и складывающейся оперативной обстановкой. Организация кадрового обеспечения как *процесс* представляет собой осуществление субъектами управления и уполномоченными ими должностными лицами (подразделениями) действий по упорядочению реализации в определенной последовательности мероприятий, составляющих содержание кадровой работы в органах расследования преступлений, в соответствии с нормативными требованиями, потребностями практических органов и их целевыми установками. Организация кадрового обеспечения как *результат* – это отлаженный механизм постоянного взаимодействия между собой субъектов управления, уполномоченных ими должностных лиц и подразделений, практических органов и органов, выполняющих обеспечительные функции (образовательных, медицинских и иных учреждений), в процессе осуществления кадровой работы в интересах органов расследования преступлений.

Цель современной кадровой политики в органах расследования преступлений – это формирование высокопрофессионального, стабильного и оптимально сбалансированного кадрового корпуса органов расследования преступлений, наиболее соот-

⁷ См.: О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федеральный закон Российской Федерации от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ. Ст. 76.

ветствующего современным и прогнозируемым социально-политическим, экономическим, криминогенным условиям, способного эффективно решать стоящие перед ним задачи в сфере обеспечения исполнения законодательства Российской Федерации об уголовном судопроизводстве по подследственным им уголовным делам⁸.

На современном этапе имеются существенные различия в организационном обеспечении кадровой работы в органах предварительного следствия и подразделениях дознания.

В органах предварительного следствия в системе МВД России реализацию функции обеспечения эффективной кадровой политики, подбора, расстановки и воспитания кадров, повышения их квалификации и профессионального мастерства обеспечивают специальные структурные подразделения⁹, действующие на федеральном, региональном и районном¹⁰ уровнях. Решение большинства вопросов кадрового обеспечения органов предварительного следствия территориальных органов МВД России на районном уровне возложено на специально созданные в 1999 г. отделы, отделения, группы по кадровой и воспитательной работе, возглавляемые помощником начальника ГСУ, СУ, СО территориальных органов МВД России на региональном уровне. Начальники органов внутренних дел и органов предварительного следствия должны знать полномочия указанных подразделений, постоянно поддерживать с ними связь в решении вопросов назначения, перемещения, поощрения, наказания и увольнения сотрудников органов предварительного следствия, проведения их аттестации, организации профессиональной подготовки.

На районном уровне непосредственными организаторами кадрового обеспечения органов предварительного следствия на всех отмеченных выше направлениях выступают начальник территориального органа МВД России, начальник следственного управления, отдела, отделения, группы, его заместители и руководители структурных подразделений, которые действу-

⁸ *Криволуцкая В.И.* О кадровой ситуации и мерах по совершенствованию кадровой политики в органах предварительного следствия в системе МВД России // Информационный бюллетень СК при МВД России. 2007. № 3(133). С. 164.

⁹ См.: п.9 Положения об органах предварительного следствия в системе МВД России: утв. Указом Президента Российской Федерации от 23 ноября 1999 г. № 1422.

¹⁰ Только в следственном управлении УМВД России по городу, району и нескольким муниципальным образованиям. См.: Об установлении окладов месячного денежного содержания сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации: приказ МВД России от 1 декабря 2011 г. № 1192.

ют в соответствии с нормативными правовыми актами и указаниями вышестоящего субъекта управления, постоянно взаимодействуя с кадровым аппаратом соответствующего органа внутренних дел.

Полномочия начальника территориального органа МВД России на районном уровне по организации кадрового обеспечения определены статусным¹¹ и специальными нормативными правовыми актами МВД России, регулирующими вопросы кадровой и воспитательной работы. Полагаем уместным обратить внимание на некоторые особенности реализации начальником территориального органа МВД России своих полномочий в отношении органа предварительного следствия.

Начальник территориального органа МВД России вправе:

1) внести в территориальный орган МВД России на региональном уровне предложения о назначении на должность или освобождении от должности начальника органа предварительного следствия и его заместителей¹²;

2) согласовывать назначение на должность и освобождение от должности начальником ГСУ, СУ, СО территориального органа МВД России на региональном уровне старшего следователя (следователя) следственной группы (с численностью 1 штатная единица)¹³;

3) согласовывать решения начальника ГСУ, СУ, СО территориального органа МВД России на региональном уровне о назначении на должность, перемещении, освобождении от должности и увольнении сотрудников и работников органов предварительного следствия возглавляемого им территориального органа МВД России¹⁴.

Согласно требованиям ведомственных нормативных правовых актов *начальник органа предварительного следствия территориального органа МВД России на районном уровне:*

1) лично проводит со следователями занятия по служебной подготовке;

¹¹ Об утверждении Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации на районном уровне: приказ МВД России от 21 апреля 2011 г. № 222.

¹² См.: пп. 21 п. 17 Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации на районном уровне: утв. приказом МВД России от 21 апреля 2011 г. № 222.

¹³ О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 23 ноября 1998 г. № 1422: приказ МВД России от 4 января 1999 г. № 1. Приложение № 5. П. 16.

¹⁴ Там же. Приложение № 2. П. 17.5.

2) учитывает мероприятия воспитательной работы и служебной подготовки с личным составом;

3) обеспечивает своевременное изучение каждым сотрудником новых законов и нормативных правовых актов, регламентирующих деятельность органов предварительного следствия;

4) обеспечивает соблюдение сотрудниками органа предварительного следствия требований нормативных правовых актов о службе в органах внутренних дел;

5) вносит предложения о привлечении к дисциплинарной ответственности следователей за нарушение служебной дисциплины, законности, ведомственных нормативных правовых актов;

6) непосредственно участвует в решении вопросов социального обеспечения и бытового устройства сотрудников;

7) ходатайствует о поощрении сотрудников;

8) представляет к присвоению специальных знаний;

9) поощряет в пределах своих полномочий за успешную работу по раскрытию и расследованию преступлений¹⁵.

В подразделениях дознания функции кадрового обеспечения реализуют начальники территориальных органов МВД России на районном уровне, их заместители и начальники подразделений дознания, структурных подразделений в их составе во взаимодействии с кадровыми аппаратами территориальных органов МВД России на районном уровне. Так, начальник подразделения дознания проводит работу по отбору и воспитанию кадров, организует обучение личного состава в системе боевой и служебной подготовки, вносит предложения о назначении сотрудников подразделения на должность, их перемещении, применении к ним мер социальной защищенности и личной безопасности, поощрения и наложении дисциплинарных взысканий, предоставлении отпусков, несет персональную ответственность за морально-психологическое состояние личного состава, служебную дисциплину и законность в подразделении дознания¹⁶.

В число квалификационных требований к должностям среднего, старшего и высшего начальствующего состава, выполнение обязанностей по которым предусматривает расследование

¹⁵ О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 23 ноября 1998 г. № 1422: приказ МВД России от 4 января 1999 г. № 1. Приложение № 5. П. 13.6.12, 19.15, 19.19, 19.20, 19.21, 19.22.

¹⁶ Положение о подразделении дознания территориального органа МВД России на районном уровне, УМВД России на комплексе «Байконур»: доведено письмом Управления по организации дознания МВД России от 3 декабря 2012 г. № 90/1839. П. 20.10–20.12.

или организацию расследования уголовных дел, входит наличие высшего профессионального юридического образования¹⁷. В исключительных случаях и на условиях, устанавливаемых МВД России, на эти должности могут быть назначены лица, имеющие другое высшее профессиональное образование и опыт работы, позволяющий выполнять служебные обязанности¹⁸.

Организация работы по отбору кандидатов на службу в органы расследования преступлений возложена на начальников территориальных органов МВД России на районном уровне, их заместителей, начальников структурных подразделений, в которых предполагается использовать кандидатов, а также на подразделение по работе с личным составом¹⁹. Она должна осуществляться на плановой основе с учетом текущей и перспективной потребности в кадрах, возможностей конкретных источников комплектования. При принятии решения о замещении вакантной должности в органах расследования преступлений учитываются результаты профессионального психологического отбора²⁰.

При проведении работы по замещению вакантных должностей сотрудников органов расследования преступлений лицами, ранее не состоявшими на правоохранительной службе, начальники территориальных органов МВД России, органов предварительного следствия и подразделений дознания должны знать, что началу самостоятельного исполнения ими своих служебных обязанностей предшествует полная проверка кандидатов, стажировка в период испытательного срока, специальное профессиональное обучение. Неотъемлемым элементом такой подготовки к самостоятельному исполнению служебных обязанностей является учебная практика в базовых или комплектуемых органах внутренних дел, организация ко-

¹⁷ О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федеральный закон Российской Федерации от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ. Ст. 9. Ч. 3 // СЗ РФ. 2011. № 49. Ч. I. Ст. 7020.

¹⁸ Об условиях замещения отдельных должностей среднего, старшего и высшего начальствующего состава лицами, не имеющими высшего профессионального юридического образования: приказ МВД России от 6 июля 2012 г. № 681.

¹⁹ См.: п. 4 Инструкции о порядке отбора граждан на службу (работу) в органы внутренних дел Российской Федерации: утв. приказом МВД России от 19 мая 2009 г. № 386.

²⁰ Об утверждении Правил профессионального психологического отбора на службу в органы внутренних дел Российской Федерации: постановление Правительства Российской Федерации от 6 декабря 2012 г. № 1259 // СПС КонсультантПлюс.

торой также возложена на руководителей органов расследования преступлений²¹.

Важное место в становлении сотрудников органов предварительного следствия и дознания имеет *институт наставничества*²². Игнорирование потенциала указанного института в условиях высоких психологических нагрузок и необходимости быстрой адаптации к службе на первоначальном этапе приводит к значительному оттоку молодых специалистов. Руководители органов расследования преступлений обязаны организовывать работу на данном направлении в тесном взаимодействии с сотрудниками подразделений по организации воспитательной работы, психологического обеспечения, профессиональной подготовки, представителями общественных формирований и ветеранских организаций (п. 5 Положения об организации наставничества). При приеме на службу кандидата из вышеназванных категорий руководитель органа расследования преступлений обязан с учетом рекомендаций психологов подготовить представление для назначения наставника с таким расчетом, чтобы избранная кандидатура была утверждена приказом соответствующего начальника территориального органа МВД России *дел не позднее одного месяца с момента назначения* сотрудника на должность или стажера по должности (п. 11, 12 Положения об организации наставничества).

Право перемещения, освобождения от должности и увольнения сотрудников и работников органов предварительного следствия территориальных органов МВД России на районном уровне предоставлено начальникам ГСУ, СУ, СО территориальных органов МВД России на региональном уровне. Указанные решения они принимают по согласованию с начальниками соответствующих органов внутренних дел²³.

Наиболее перспективные и подготовленные сотрудники органов расследования преступлений могут быть включены в *резерв для назначения на должности руководящего состава* органов внутренних дел. Его заблаговременное формирование, ор-

²¹ См.: п. 20, 23 Инструкции о порядке отбора граждан на службу (работу) в органы внутренних дел Российской Федерации; раздел II Порядка организации подготовки кадров для замещения должностей в органах внутренних дел Российской Федерации: утв. приказом МВД России от 3 июля 2012 г. № 663.

²² См.: п. 2, 7 Положения об организации наставничества в органах внутренних дел Российской Федерации: утв. приказом МВД России от 24 декабря 2008 г. № 1139. Далее – Положение об организации наставничества.

²³ О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 23 ноября 1998 г. № 1422: приказ МВД России от 4 января 1999 г. № 1. Приложение № 2. П. 17.5.

ганизация планомерной подготовки резервистов способствуют укреплению, стабилизации и преемственности руководящего состава органов расследования преступлений, стимулированию заинтересованности сотрудников в повышении своего профессионального уровня и упорядочению их служебной карьеры.

Важным элементом обеспечения качественного формирования кадрового ядра и руководящего звена органов расследования преступлений должен стать *институт личного поручительства*, реализуемый в комплексе с мерами по пресечению семейственности, клановости, покровительства и протекционизма при отборе и назначении на вышестоящие должности²⁴.

Руководители органов предварительного следствия территориальных органов МВД России и их заместители назначаются и освобождаются от должности начальником вышестоящего территориального органа МВД России по представлению начальника ГСУ, СУ, СО территориального органа МВД России на региональном уровне²⁵. Начальники подразделений дознания и их заместители назначаются на должность и освобождаются от должности в установленном порядке начальниками соответствующих территориальных органов МВД России²⁶. Кандидатуры на данные должности должны быть согласованы с начальниками подразделений по организации дознания.

Учитывая сходный процессуальный характер деятельности следователей и дознавателей, нормативные правовые акты МВД России в ряде случаев *одинаково регламентируют* порядок прохождения ими правоохранительной службы. И следователям, и дознавателям (с разрешения начальника) при исполнении служебных обязанностей разрешается ношение гражданской одежды²⁷. Исключается привлечение следователей и дознавате-

²⁴ Об утверждении Порядка оформления личного поручительства при поступлении на службу в органы внутренних дел Российской Федерации и категорий должностей, при назначении на которые оформляется личное поручительство: приказ МВД России от 18 мая 2012 г. № 522.

²⁵ О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 23 ноября 1998 г. № 1422: приказ МВД России от 4 января 1999 г. № 1. Приложение № 5. П. 15, 18.

²⁶ См.: пп. 21 п. 17 Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации на районном уровне: утв. приказом МВД России от 21 апреля 2011 г. № 222.

²⁷ О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 23 ноября 1998 г. № 1422: приказ МВД России от 4 января 1999 г. № 1. П. 6.3; Вопросы организации деятельности подразделений дознания (организации дознания) территориальных органов Министерства внутренних дел Российской Федерации: приказ МВД России от 21 ноября 2011 г. № 1051. П. 2.

лей к выполнению несвойственных им функций²⁸. Перед руководителями подразделений и территориальных органов МВД России на районном уровне поставлена задача сосредоточить все силы и средства органов предварительного следствия и подразделений дознания на расследовании подследственных им преступлений.

Прохождение службы на должностях сотрудников органов предварительного следствия в системе МВД России имеет свои специфические *особенности*. Перевод следователей в другие подразделения органов внутренних дел допускается в исключительных случаях с согласия начальника ГСУ, СУ, СО территориального органа МВД России на региональном уровне²⁹. Специальные звания юстиции для сотрудников, проходящих службу в следственных аппаратах органов внутренних дел, были введены п. 3 постановления Верховного Совета РСФСР от 23 декабря 1992 г. № 4202-1. Сотрудники органов предварительного следствия носят погоны с просветами и кантами сероголубого цвета³⁰.

Система профессиональной служебной и физической подготовки сотрудников органов расследования преступлений должна быть выстроена их руководителями с учетом общих и специальных требований, диктуемых особенностями процессуальной и служебной деятельности указанных служебных коллективов. Персональная ответственность за организацию профессиональной подготовки и соответствие ее предъявляемым требованиям, достижение в ходе ее осуществления должного уровня профессиональной подготовленности сотрудников органов расследования преступлений, обеспечивающего успешное выполнение ими оперативно-служебных задач, в территориальных органах МВД России на районном уровне возложена на их руководителей.

При формировании учебных групп учитываются должностные категории и специализация сотрудников. Руководите-

²⁸ О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 23 ноября 1998 г. № 1422: приказ МВД России от 4 января 1999 г. № 1. П. 7.4.7; Вопросы организации деятельности подразделений дознания (организации дознания) территориальных органов Министерства внутренних дел Российской Федерации: приказ МВД России от 21 ноября 2011 г. № 1051. П. 5.5.

²⁹ О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 23 ноября 1998 г. № 1422: приказ МВД России от 4 января 1999 г. № 1. П. 7.4.6.

³⁰ Правила ношения сотрудниками органов внутренних дел Российской Федерации форменной одежды, знаков различия и ведомственных знаков отличия: утв. приказом МВД России от 26 июля 2013 г. № 575. П. 57

ли учебных групп назначаются из числа начальников органов расследования преступлений. Они на основании примерного перечня тем по правовой и служебной подготовке разрабатывают с учетом специфики выполняемых оперативно-служебных задач в конкретном регионе *расписание занятий по профессиональной служебной и физической подготовке для учебной группы на квартал*. Расписание занятий по профессиональной служебной и физической подготовке утверждается начальниками территориальных органов МВД России или их заместителями, ответственными за направление служебной деятельности следователей или дознавателей. Умелое сочетание теоретического и практического обучения, различных форм и методов формирования навыков и умений подчиненных сотрудников в процессе организации профессиональной служебной и физической подготовки, начиная с февраля каждого года, во многом определяет результаты служебной деятельности возглавляемого подразделения.

Комплекс мероприятий, реализуемых в рамках морально-психологической подготовки³¹, неразрывно связан с иными элементами, образующими в своей совокупности *систему воспитательной работы* в органах расследования преступлений. Персональная ответственность за организацию, состояние и результативность воспитательной работы возложена на начальников территориальных органов МВД России, следственных органов и подразделений дознания, которые своим личным примером должны показывать стандарты соблюдения профессионально-нравственных и этических норм службы в органах расследования преступлений. Руководители органов расследования преступлений должны знать и умело применять формы и методы профилактики профессиональной нравственной деформации личности подчиненных, способы решения психолого-педагогических проблем организации работы с личным составом, приемы и способы поддержания благоприятного морально-психологического климата в служебных коллективах и обеспечения безопасных условий службы в целях защиты личного состава от негативного информационно-психологического воздействия, снижения отрицательного влияния факторов оперативно-служебной деятельности на психику сотрудников, повышения психологической устойчивости в стрессовых ситуациях.

³¹ Об организации морально-психологической подготовки в органах внутренних дел Российской Федерации: приказ МВД России от 10 августа 2012 г. № 777.

Таким образом, организация кадрового обеспечения органов предварительного следствия и подразделений дознания направлена на создание устойчивого механизма по удовлетворению потребностей указанных органов в специалистах, способных по уровню своей подготовленности, деловым и морально-этическим качествам решать поставленные перед ними законом и ведомственными нормативными правовыми актами задачи и выполнять возложенные на них процессуальные и служебные обязанности³².

§ 3. Организация материально-технического обеспечения

Материально-техническое обеспечение органов расследования преступлений охватывает собой совокупность действий, начиная от определения научно-обоснованной и сбалансированной по составу совокупности необходимых органам расследования преступлений материально-технических средств, нормативного закрепления таких потребностей, формирования ведомственного и государственного оборонного заказа, обеспечения финансирования производства и поставок и заканчивая передачей материально-технических средств сотрудникам указанных органов для целевого использования по назначению. Материально-техническое обеспечение позволяет предоставить подразделениям современные технические возможности, создать достойные условия труда и реализовать гарантии социальной защищенности сотрудников³³.

Материально-техническое обеспечение деятельности органов предварительного следствия и подразделений дознания осуществляется в соответствии с утвержденными приказами МВД России нормами положенности автомобильного транспорта, вычислительной, организационной, криминалистической, спе-

³² Для более подробного изучения вопросов организации кадрового обеспечения см.: *Валов С.В.* Организация ресурсного обеспечения органов расследования преступлений: учеб. пособ. М., 2010. С. 11–45.

³³ *Шкут А.М.* Материально-техническое и ресурсное обеспечение как одна из составляющих деятельности органов предварительного следствия, способствующая своевременному раскрытию преступлений и качественному расследованию уголовных дел // Информационный бюллетень СК при МВД России. 2007. № 3 (133). С. 183, 190.

циальной техники и средств связи³⁴. Для органов предварительного следствия в системе МВД России такие нормы установлены в зависимости от организационных размеров и лимита штатной численности каждого конкретного органа. Индивидуальность норм для каждого органа предварительного следствия достигается изданием в каждом субъекте Российской Федерации своего нормативного правового акта, конкретизирующего нормы, установленные МВД России. Приоритетность органов предварительного следствия в обеспечении материально-техническими средствами распространяется не только на стадию распределения поступивших в адрес территориального органа МВД России на районном уровне материально-технических средств, но и на все этапы реализации материально-технического обеспечения. Комплексность решения указанных задач на региональном уровне достигается разработкой и реализацией специальных программ, направленных на повышение уровня материально-технического обеспечения органов расследования преступлений.

Организация материально-технического обеспечения органов расследования преступлений может быть представлена в виде процесса и результата. *Процесс* подразумевает совершение субъектами управления и уполномоченными ими лицами регламентированных законами и ведомственными нормативными правовыми актами взаимосвязанных действий, направленных на упорядочение элементов системы материально-технического обеспечения и связей между ними в целях удовлетворения потребностей органов расследования преступлений в материально-технических средствах. *Результатом* управляющих воздействий субъектов управления становится упорядоченная совокупность элементов и установленных между ними связей, представляющая собой ориентированную на потребности органов расследования преступлений систему материально-технического обеспечения процессуальной, служебной и управленческой деятельности.

³⁴ О некоторых вопросах обеспечения органов предварительного следствия в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации отдельными материально-техническими средствами: приказ МВД России от 18 июня 2010 г. № 445; Об утверждении норм положенности специальной техники для отдельных подразделений центрального аппарата МВД России и средств связи, вычислительной, электронной организационной и специальной техники для территориальных органов МВД России, медико-санитарных и санаторно-курортных организаций системы МВД России, окружных управлений материально-технического снабжения системы МВД России, а также иных организаций и подразделений, созданных для выполнения задач и осуществления полномочий, возложенных на органы внутренних дел Российской Федерации: приказ МВД России от 29 декабря 2012 г. № 1157. Приложение № 11.

Основные действия руководителей по организации системы материально-технического обеспечения деятельности органов расследования преступлений *на районном уровне* могут быть представлены в следующей последовательности:

- 1) ознакомление с разработанным в соответствии с приказами МВД России и утвержденным на региональном уровне управления табелем положенности автомобильного транспорта, вычислительной, организационной, криминалистической, специальной техники и средств связи для конкретного подразделения;
- 2) проведение ревизии наличия, качества и работоспособности имеющихся в подразделении материально-технических средств, оформление соответствующих документов;
- 3) сличение остатков материально-технических средств с установленными нормами положенности и определение необходимого объема обеспеченности с учетом сроков эксплуатации и прогноза на списание в предстоящий период;
- 4) планирование восполнения недостающего объема материально-технических средств и составление обоснованной заявки в вышестоящий орган внутренних дел;
- 5) организация контроля за целевым и бережным использованием находящихся в подразделении материально-технических средств, принятие соответствующих решений о возмещении органу внутренних дел ущерба, причиненного неправомерными действиями лиц, ответственных за эксплуатацию материально-технических средств.

В органах предварительного следствия в системе МВД России по принципу функциональной обособленности созданы специализированные подразделения или введены штатные должности, в функциональные обязанности которых включено решение вопросов материально-технического обеспечения. На федеральном уровне функционирует *управление по обеспечению деятельности органов предварительного следствия Следственного департамента МВД России*. Одной из основных задач управления является организация материально-технического и ресурсного обеспечения деятельности Следственного департамента и органов предварительного следствия³⁵. Решение аналогичных задач на региональном уровне возложено на созданные в составе ГСУ, СУ, СО *группы ресурсного обеспечения*, которые действуют совместно и согласованно

³⁵ Об утверждении положений о структурных подразделениях Следственного департамента Министерства внутренних дел Российской Федерации: приказ начальника Следственного департамента МВД России от 14 сентября 2011 г. № 44. Приложение № 5.

но с подразделениями организации тылового обеспечения территориальных органов МВД России на региональном уровне.

В соответствии с Типовым положением *начальник органа предварительного следствия территориального органа МВД России на районном уровне* обязан:

- 1) распространять и внедрять в деятельность подразделения передовые методы использования технических средств;
- 2) вести учет и организовывать правильное использование следователями криминалистических средств, оргтехники и служебного автотранспорта;
- 3) по согласованию с начальником органа внутренних дел привлекать к работе по обеспечению расследования преступлений необходимые средства;
- 4) в установленном порядке распоряжаться денежными средствами, выделенными для нужд органа предварительного следствия;
- 5) непосредственно участвовать в решении вопросов социального обеспечения и бытового устройства сотрудников.

Организация материально-технического обеспечения деятельности подразделений дознания возложена на начальника территориального органа МВД России, его заместителя, курирующего деятельность подразделения, и руководителя отдела (отделения, группы) тылового обеспечения. Начальник подразделения дознания обязан вносить начальнику территориального органа МВД России на районном уровне предложения об обеспечении подчиненных сотрудников средствами организационной, криминалистической и вычислительной техники, выделения служебных помещений, улучшении условий их труда и быта.

Информация о состоянии материально-технического обеспечения органов расследования преступлений концентрируется в тыловых и финансовых подразделениях территориальных органов МВД России, которые ведут учет имеющихся и переданных в использование сотрудникам органов расследования преступлений вычислительной, организационной, криминалистической и иной техники и средств связи. Аналогичной информацией должны обладать руководители органа предварительного следствия и подразделения дознания.

Полученная информация *анализируется* по наличию и составу материально-технических средств, их состоянию, периодам и предполагаемым срокам эксплуатации, закреплению за конкретными сотрудниками, результатам их использования и целевого применения. Результаты проведенного анализа используются для прогнозирования ситуации на данном направ-

лении служебной деятельности. Так, примерные объемы уголовных дел, ежегодно расследуемых органом расследования преступлений, количество следственных действий и частота их проведения позволяют правильно определить потребность подразделения в бланках процессуальных документов в целом и по их отдельным видам. Знание требований законодательства о необходимом количестве копий процессуальных документов, направляемых участникам уголовного судопроизводства, позволит скорректировать заявку на бланочную продукцию, расходные материалы к организационной технике. Если значительная часть преступлений совершается за пределами районного центра, то на основании этого определяются объемы планируемых командировочных расходов сотрудников, выделяемых автотранспортных средств и горюче-смазочных материалов.

Мероприятия по совершенствованию материально-технического обеспечения органов расследования преступлений необходимо включать в *планы работы* территориального органа МВД России на районном уровне. В соответствии с п. 7.4.1 приказа МВД России от 4 января 1999 г. № 1 при проработке *финансовых планов* начальниками должны быть учтены приоритеты органов предварительного следствия в вопросах материально-технического и социального обеспечения. Руководители органов расследования преступлений должны активно участвовать в разработке заявок органа внутренних дел на будущий финансовый год, подкрепляя свои требования соответствующими сведениями о результатах служебной деятельности.

Руководитель органа предварительного следствия территориального органа МВД России на районном уровне обязан вести *учет* материально-технических средств, задействованных в процессуальной и служебной деятельности возглавляемого им коллектива. Для организации учета могут быть использованы журнальные формы, картотеки, в которых фиксируется информация о составе и назначении материально-технических средств, ответственных должностных лицах, осуществляющих применение таких средств при выполнении служебных задач. На основании данных оперативных учетов начальник органа предварительного следствия заполняет *отчетные формы*³⁶. Све-

³⁶ О некоторых вопросах обеспечения органов предварительного следствия в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации отдельными материально-техническими средствами: приказ МВД России от 18 июня 2010 г. № 445. Приложение № 5; О предоставлении сведений обеспеченности в Следственный департамент МВД России: распоряжение Следственного департамента МВД России от 27 сентября 2012 г. № 40.

дения должны быть согласованы с руководителями подразделений тылового обеспечения. Данные о материально-техническом обеспечении органов предварительного следствия и подразделений дознания отражаются в докладных записках, направляемых вышестоящим субъектам управления³⁷.

Таким образом, организация материально-технического обеспечения органов расследования преступлений призвана решить задачу удовлетворения потребности указанных органов в необходимых и современных помещениях, автомобильном транспорте, средствах вычислительной организационной, криминалистической, специальной техники и средствах связи, расширяющих их возможности при осуществлении процессуальной и служебной деятельности.

§ 4. Организация финансового обеспечения

Под *финансовым обеспечением органов расследования преступлений* предлагается понимать совокупность общественных отношений, складывающихся в процессе определения и удовлетворения потребностей органов предварительного следствия и органов дознания системы МВД России в денежных средствах, необходимых и достаточных для успешного выполнения возложенных на них задач и функций. Характер и видовое разнообразие повседневной деятельности органов расследования преступлений определяет состав фондов денежных средств, задействованных для удовлетворения потребностей указанных органов. Видовое разнообразие деятельности органов расследования преступлений положено в основу классификации их финансового обеспечения.

Под *организацией финансового обеспечения органов расследования преступлений* предлагается рассматривать процесс и результат упорядочения отношений, возникающих между должностными лицами и подразделениями, уполномоченными определять и удовлетворять в пределах выделенных ассигнований потребности органов предварительного следствия и дознания системы

³⁷ О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 23 ноября 1998 года № 1422: приказ МВД России от 4 января 1999 г. № 1. Приложение № 23; О направлении рекомендаций и схемы докладной записки: указание УОД МВД России от 3 декабря 2012 г. № 90/1839. Приложение № 3.

МВД России в денежных средствах, необходимых и достаточных для успешного выполнения возложенных на них задач и функций.

В *процессе* организации финансового обеспечения субъекты управления органами расследования преступлений во взаимодействии с иными руководителями специализированных подразделений системы МВД России осуществляют управленческие функции с целью упорядочения всей системы финансового обеспечения. *Результатом* управленческой деятельности на данном направлении выступает отлаженная в соответствии с предъявляемыми нормативными требованиями и отвечающая современным потребностям органов расследования преступлений совокупность взаимоотношений всех элементов системы финансового обеспечения органов предварительного следствия и дознания в системе МВД России.

Особенности организации на районном уровне финансового обеспечения деятельности органов расследования преступлений определяются объемами выполняемой ими процессуальной и служебной деятельности, осознанной субъектами управления необходимостью учитывать в своей деятельности требования нормативных правовых актов различных уровней и указаний вышестоящих субъектов управления. Особенность подсистемы организации финансового обеспечения от иных подсистем организации ресурсного обеспечения органов предварительного следствия и подразделений дознания заключается в том, что значительная часть действий их руководителей выполняется совместно с руководителями соответствующих финансовых подразделений.

Правовую основу организации в МВД России *денежного довольствия сотрудников органов расследования преступлений* образуют нормы федеральных законов Российской Федерации, указов Президента Российской Федерации, постановлений Правительства Российской Федерации, приказов МВД России.

Общественные отношения, связанные с установлением денежного довольствия сотрудникам органов расследования преступлений системы МВД России, регулируются Федеральным законом Российской Федерации от 19 июля 2011 г. № 247-ФЗ «О социальных гарантиях сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»³⁸, изданными на

³⁸ О социальных гарантиях сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федеральный закон Российской Федерации от 19 июля 2011 г. № 247-ФЗ // СЗ РФ. 2011. № 30. Ч. I. Ст. 4595.

основе его постановлениями Правительства Российской Федерации и приказами МВД России³⁹. В соответствии с ч. 3 ст. 2 вышеназванного федерального закона денежное довольствие сотрудников органов расследования преступлений состоит из месячного оклада в соответствии с замещаемой должностью (должностного оклада) и месячного оклада в соответствии с присвоенным специальным званием (оклада по специальному званию), которые составляют оклад месячного денежного содержания, ежемесячных и иных дополнительных выплат.

Размеры окладов месячного денежного содержания по типовым штатным должностям в органах расследования преступлений установлены постановлением Правительства РФ от 3 ноября 2011 г. № 878⁴⁰ и конкретизированы для территориальных органов МВД России на районном уровне приказом МВД России от 1 декабря 2011 г. № 1192 «Об установлении окладов месячного денежного содержания сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации».

Состав дополнительных выплат, установленных Федеральным законом, следующий:

1) ежемесячная надбавка к окладу денежного содержания за стаж службы (выслугу лет);

2) ежемесячная надбавка к должностному окладу за квалификационное звание;

3) ежемесячная надбавка к должностному окладу за особые условия службы;

4) ежемесячная надбавка к должностному окладу за работу со сведениями, составляющими государственную тайну;

5) премии за добросовестное выполнение служебных обязанностей;

6) поощрительные выплаты за особые достижения в службе.

Порядок назначения и производства дополнительных выплат устанавливается соответствующими приказами МВД России. Сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации, замещающим в соответствии с утвержденными штатными расписаниями штатные должности в следственных подразделениях и подразделениях дознания, выплачивается

³⁹ Об утверждении Порядка обеспечения денежным довольствием сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации: приказ МВД России от 31 января 2013 г. № 65.

⁴⁰ Об установлении окладов месячного денежного содержания сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации: постановление Правительства Российской Федерации от 3 ноября 2011 г. № 878 // СЗ РФ. 2011. № 46. Ст. 6504.

ежемесячная надбавка к должностному окладу за особые условия службы в размере 20 % должностного оклада⁴¹. Заместителям начальника территориального органа МВД России на районном уровне — начальникам органов предварительного следствия производится ежемесячная выплата в размере 40 % должностного оклада⁴². Согласно информации Департамента по финансово-экономической политике и обеспечению социальных гарантий МВД России от 14 марта 2012 г. № 31/9-1321 сотрудникам, замещающим должности начальников органов предварительного следствия, устанавливаются обе вышеназванные надбавки в размере 20 и 40 процентов должностного оклада.

Финансирование следственного управления (отдела, отделения, группы) территориального органа МВД России на районном уровне и подразделений дознания производится за счет средств федерального бюджета по смете территориального органа МВД России на региональном уровне.

Начальнику органа предварительного следствия территориального органа МВД России на районном уровне предоставлено право в установленном порядке распоряжаться денежными средствами, выделенными для нужд возглавляемого органа⁴³.

Расходы, вызванные с осуществлением процессуальной или служебной деятельности, предлагается дифференцировать следующим образом:

- 1) расходы, связанные с оплатой труда адвокатов, назначенных в качестве защитников (п. 5 ч. 2 ст. 131 УПК России);
- 2) выплаты, связанные с возмещением расходов участников уголовного судопроизводства (п. 1–3 ч. 2 ст. 131 УПК России);
- 3) расходы по оплате труда экспертов, специалистов и переводчиков (п. 4 и п. 7 ч. 2 ст. 131 УПК России);
- 4) расходы на хранение и пересылку вещественных доказательств (п. 6 ч. 2 ст. 131 УПК России);

⁴¹ Об утверждении перечня должностей сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации, при замещении которых выплачивается ежемесячная надбавка за особые условия службы, и размеров надбавки по этим должностям: приказ МВД России от 19 декабря 2011 г. № 1259.

⁴² Об утверждении Порядка установления поощрительных выплат за особые достижения в службе сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации: приказ МВД России от 19 декабря 2011 г. № 1258.

⁴³ О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 23 ноября 1998 г. № 1422: приказ МВД России от 4 января 1999 г. № 1. Приложение № 5. П. 19.18.

5) расходы, связанные с организацией защиты участников уголовного судопроизводства⁴⁴;

6) расходы, связанные с возмещением имущественного вреда реабилитированным лицам (ст. 135 УПК России);

7) расходы, связанные с командировками сотрудников органов расследования преступления. В данную группу расходов включаются затраты не только на выезды сотрудников в связи с производством по уголовным делам, но и в связи с иными служебными обязанностями (обучение на курсах повышения квалификации и переподготовки, стажировка в базовом органе, участие в семинаре-совещании и т. п.).

Порядок и размеры возмещения процессуальных издержек, предусмотренных п. 1–9 ч. 2 ст. 131 УПК РФ, связанных с производством по уголовному делу, за исключением размеров процессуальных издержек, предусмотренных п. 2 и 8 ч. 2 ст. 131 УПК РФ, регулируются Положением о возмещении процессуальных издержек, связанных с производством по уголовному делу, издержек в связи с рассмотрением гражданского дела, а также расходов в связи с выполнением требований Конституционного суда Российской Федерации⁴⁵.

На районном уровне основной объем расходов из выше названных категорий приходится на финансовое обеспечение обязательств, связанных с оплатой труда адвокатов, участвующих в качестве защитника в уголовном судопроизводстве по назначению органов дознания и предварительного следствия. Организация и осуществление деятельности на данном направлении регулируются п. 23 вышеназванного Положения. Документом, определяющим размер выплат из средств федерального бюджета

⁴⁴ О государственной защите потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного судопроизводства: Федеральный закон Российской Федерации от 20 августа 2004 г. № 119-ФЗ. Ст. 28 // СЗ РФ. 2004. № 34. Ст. 3534; Об утверждении Административного регламента МВД России по исполнению государственной функции обеспечения в соответствии с законодательством Российской Федерации государственной защиты судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов, безопасности участников уголовного судопроизводства и их близких: приказ МВД России от 21 марта 2007 г. № 281 // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2007. № 47.

⁴⁵ О порядке и размере возмещения процессуальных издержек, связанных с производством по уголовному делу, издержек в связи с рассмотрением гражданского дела, а также расходов в связи с выполнением требований Конституционного суда Российской Федерации и о признании утратившими силу некоторых актов Совета Министров РСФСР и Правительства Российской Федерации: постановление Правительства Российской Федерации от 1 декабря 2012 г. № 1240 // СЗ РФ. 2012. № 50. Ч. VI. Ст. 7058.

та, является постановление органа дознания или органа предварительного следствия. Если адвокат участвует в производстве по уголовному делу длительное время (более месяца), то постановление об оплате труда адвоката выносится ежемесячно с учетом фактически отработанных дней. Составленное с учетом требований УПК России и названных выше нормативных правовых актов к размерам выплат постановление, заверенное печатью органа дознания или органа предварительного следствия, направляется в соответствующую финансовую службу (орган) для перечисления указанных в нем средств на текущий (расчетный) счет адвокатского образования.

До 1 января 2014 г. действовал Порядок расчета вознаграждения адвоката, участвующего в качестве защитника в уголовном судопроизводстве по назначению органов дознания, органов предварительного следствия или суда, конкретизирующий установленные Правительством Российской Федерации размеры выплат в зависимости от сложности уголовного дела⁴⁶.

В соответствии с требованиями указания МВД России от 23 августа 2006 г. № 1/6709 «Об оплате труда адвокатов» в каждом территориальном органе МВД России на районном уровне должен быть назначен ответственный сотрудник *из числа сотрудников следственного подразделения*, который осуществляет проверку правильности оформления документов, направляемых в финансовое подразделение для оплаты. Также данным указанием определен перечень документов, необходимых для представления в финансовое подразделение для оплаты труда адвокатов.

Учитывая значительность сумм, направляемых на оплату труда⁴⁷, руководители органов расследования преступлений должны лично контролировать законность, обоснованность и правильность составления подчиненными сотрудниками таких постановлений. Проверка постановления должна сопровождаться изучением материалов уголовного дела, подтверждающих факт и время участия адвоката в производстве следственных и процессуальных

⁴⁶ Об утверждении порядка расчета вознаграждения адвоката, участвующего в качестве защитника в уголовном судопроизводстве по назначению органов дознания, органов предварительного следствия или суда, в зависимости от сложности уголовного дела: приказ Минюста России, Минфина России от 5 сентября 2012 г. № 174/122н // Рос. газ. 2012. 21 сент.

⁴⁷ В 2013 г. Федеральная палата адвокатов Российской Федерации уведомила МВД России о наличии задолженности на общую сумму 26,2 млн руб. по оплате труда адвокатов, участвовавших в уголовном судопроизводстве по назначению органов дознания и предварительного следствия. См.: письмо Следственного департамента МВД России от 27 июня 2013 г. № 17/2-16116.

действий. Руководители обязаны ежеквартально проводить сверки с адвокатскими образованиями для установления имеющейся задолженности и принятия мер по ее погашению⁴⁸.

Территориальные органы МВД России в лице администрации изоляторов временного содержания предоставляют защитникам по их требованиям платные услуги по копированию материалов уголовного дела. Заявка о предоставлении платных услуг рассматривается начальником территориального органа МВД России либо лицом, исполняющим его обязанности. Прием денежных средств, внесенных защитником по оплате услуг, производится по бланкам строгой отчетности, предусмотренным законодательством Российской Федерации, и приходному кассовому ордеру, а для учета объема оказанных услуг в ИВС ведется журнал учета копирования материалов уголовных дел⁴⁹.

Второе место занимают выплаты, связанные с возмещением расходов участникам уголовного судопроизводства (п. 1–3 ч. 2 ст. 131 УПК России), а именно:

1) суммы, выплачиваемые потерпевшему, свидетелю, их законным представителям, эксперту⁵⁰, специалисту, переводчику, понятым, а также адвокату, участвующему по назначению, на покрытие их расходов, связанных с явкой к месту производства процессуальных действий и проживанием;

2) суммы, выплачиваемые работающим и имеющим постоянную заработную плату потерпевшему, свидетелю, их законным представителям, понятым в возмещение недополученной ими заработной платы за время, затраченное ими в связи с вызовом в орган дознания, к следователю, прокурору или в суд;

3) суммы, выплачиваемые не имеющим постоянной заработной платы потерпевшему, свидетелю, их законным представителям, понятым за отвлечение их от обычных занятий.

Постановления следователей и дознавателей о производстве выплат указанных процессуальных издержек также должны

⁴⁸ Об оплате труда адвокатов: указание Следственного департамента МВД России от 19 июля 2013 г. № 17/2-18192.

⁴⁹ О порядке предоставления администрацией места содержания под стражей защитнику по его требованию платных услуг по копированию материалов уголовного дела и об установлении тарифов на эти услуги: постановление Правительства Российской Федерации от 23 апреля 2012 г. № 361 // СЗ РФ. 2012. № 19. Ст. 2401; О мерах по реализации постановления Правительства Российской Федерации от 23 апреля 2012 г. № 361: приказ МВД России от 24 июля 2013 г. № 554.

⁵⁰ В 2012 г. на производство экспертиз в коммерческих экспертных учреждениях было израсходовано около 14 млн руб., в 1 кв. 2013 г. – около 7 млн руб. См.: письмо Следственного департамента МВД России от 25 февраля 2014 г. № 17/3-4916.

проверяться руководителями органов расследования преступлений на предмет правильности расчета указанных в них сумм, обоснованности и законности принятия таких решений.

Отношения между органом расследования преступления и приглашенными специалистами должны оформляться договорами, в которых оговариваются сроки производства исследования (экспертизы), права и обязанности сторон, связанные с обеспечением выполнения обязательств по договору, размер и сроки оплаты труда специалиста. На данные отношения не распространяются нормы, регулирующие осуществление закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд⁵¹.

Руководители органов расследования преступлений должны периодически *собирать информацию и анализировать* сведения о произведенных и предполагаемых объемах выплат по каждой категории затратных статей расходов, *прогнозировать* развитие ситуации, своевременно и в определенные нормативными правовыми актами сроки ставить перед начальниками органов внутренних дел вопросы и *вносить соответствующие предложения* по выделению ассигнований на указанные расходы, активно участвовать в составлении и ведении бюджетных смет, подкрепляя заявленные объемы расходов расчетами⁵². Так, увеличение числа преступлений, совершенных за пределами районного центра, влечет за собой рост командировочных и прочих расходов, связанных с производством по уголовным делам. Увеличение в числе лиц, привлекаемых к уголовной ответственности, категорий граждан, которым органы расследования преступлений обязаны назначить защитника, требует выделения дополнительных средств для оплаты труда адвокатов.

Правильность расчетов при исчислении расходов достигается доведением до личного состава подразделений нормативных правовых актов, обзоров, методических рекомендаций, прове-

⁵¹ О позиции Минэкономразвития России и ФАС России по вопросу применения норм Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» к отношениям, связанным с привлечением экспертов, специалистов, переводчиков и иных участников уголовного судопроизводства: письмо Минэкономразвития РФ и ФАС РФ от 5 марта 2014 г. № 4332-ЕЕ/Д28и/ АЦ/7864/14.

⁵² Об утверждении Порядка составления, утверждения и ведения бюджетных смет подразделений центрального аппарата МВД России, подразделений, непосредственно подчиненных МВД России, территориальных органов МВД России, научно-исследовательских и образовательных учреждений МВД России: приказ МВД России от 20 апреля 2009 г. № 304.

дением с ними практических занятий по расчету размеров выплат в зависимости от складывающейся по уголовному делу ситуации. Для проведения теоретических и практических занятий могут быть привлечены сотрудники контрольно-ревизионных и финансовых подразделений органов внутренних дел.

Руководитель органа расследования преступлений обязан *контролировать* соблюдение нормативных требований своими подчиненными. Проверки могут носить целевой и плановый характер (в соответствии с графиком проверки уголовных дел).

Выполнение руководителем органа расследования преступлений всего комплекса управленческих функций на данном направлении должно быть подчинено цели организации финансового обеспечения подчиненных подразделений. Надлежащая организация финансового обеспечения органов расследования преступлений на всех обозначенных выше направлениях создаст необходимые условия для выполнения сотрудниками органов предварительного следствия и дознания своих процессуальных и служебных обязанностей, способствует своевременному и качественному расследованию уголовных дел о преступлениях, отнесенных к их подследственности.

Таким образом, знание начальниками органов внутренних дел, руководителями органов предварительного следствия и начальниками подразделений дознания сущности ресурсов и ресурсного обеспечения, их классификации позволяет им правильно определить потребности возглавляемых органов расследования преступлений, принять правильные управленческие решения, предусмотрев в них необходимую и достаточную ресурсную составляющую, обеспечить возглавляемые подразделения ресурсами, соответствующими определенным задачам и выполняемым функциям, создать условия для достижения ими поставленных целей.

Раздел III

Организация расследования отдельных видов преступлений, отнесенных к подследственности следователей и дознавателей органов внутренних дел

Лекция 11

Организационные основы расследования органами внутренних дел отдельных видов преступлений

§ 1. Понятие, субъекты и формы организационного обеспечения в системе МВД России расследования отдельных видов преступлений

Одним из важных вопросов, разрешаемых субъектами управления органами предварительного следствия и дознания в системе МВД России при реализации функции организации, является определение формы и способа организационного обеспечения расследования конкретных видов (категорий, родов) преступлений, совершаемых на территории обслуживания. *Организационное обеспечение* расследования отдельных видов преступлений – это осуществляемое в соответствии с облаченным в правовую форму управленческим решением создание новых или реорганизация уже существующих органов предварительного следствия и дознания в системе МВД России, временных или постоянных организационно-штатных подразделений в их составе или определение категорий должностных лиц, уполномоченных на постоянной или временной основе осуществлять предварительное расследование уголовных дел о подследственных им преступлениях и иные возложенные на них функции. Решение субъектами управления вопроса об организационном обеспечении любого вида деятельности, осуществляемой органами предварительного следствия и дознания в системе МВД

России, является составным элементом организационного проектирования, представляющего собой одну из форм реализации организационной функции управления¹.

В теории управления под организационным проектированием понимаются действия субъекта управления, направленные на формирование новых или целенаправленное изменение существующих функциональной и организационной структур социальной организации в целях повышения эффективности выполнения ею своего предназначения или укрепления ее устойчивости в условиях изменяющейся внешней среды². Проектирование может осуществляться как в отношении всего органа расследования преступлений, так и в отношении только управляющей или управляемой подсистем.

Процесс формирования организационной структуры представляет собой объединенные единой целью, взаимосвязанные и осуществляемые в определенной последовательности следующие этапы.

I. Разработка модели организационной структуры:

1) формулировка целей и задач организационного проектирования;

2) определение состава и последовательности осуществления функций, операций, действий (формирование функциональной структуры – связей между отдельными видами работ, составляющими содержание какой-либо совокупной деятельности);

3) определение вида и типа подразделений (временных или постоянных организационных образований), требований к сотрудникам, способным воплотить в реальность технологическую цепочку функций (формирование элементов будущей организационной структуры);

4) определение необходимого ресурсного обеспечения (включая численность сотрудников);

5) разработка нормативной основы функционирования будущей организационной структуры (совокупности норм, закрепляющих, регулирующих и регламентирующих формы, методы, процессы и процедуры выполнения функций).

II. Экспертиза и доработка проекта:

1) комплексная экспертная оценка разработанного проекта;

¹ Теория управления в сфере правоохранительной деятельности: учебник / под ред. В.Д. Малкова. М., 1990. С. 257.

² См. подробнее: *Мильнер Б.З.* Теория организации: учебник: изд. 7-е, перераб. и доп. М., 2010. Глава «Организационное проектирование. Анализ и формирование организационных структур управления».

2) экспериментальное внедрение и оценка эффективности изменений;

3) доработка проекта с учетом мнений экспертов и практических сотрудников, результатов пилотажных экспериментов.

III. Реализация проекта преобразования функциональной и организационной структур социального объекта.

Методологические правила организационного проектирования применимы и к таким социальным системам, как органы предварительного следствия и дознания в системе МВД России. Опыт реформирования системы МВД России в 2011–2012 гг. убедительно доказывает указанное утверждение. Органы предварительного следствия и дознания, являясь неотъемлемым элементом системы МВД России, испытали на себе тенденции общесистемных преобразований и в положительных, и отрицательных моментах. Так, в течение небольшого отрезка времени дважды менялась подчиненность подразделений дознания и организационно-правовой статус начальников органов предварительного следствия. Упразднились и вновь вводились в штатное расписание должности начальников следственных групп. Подсистема органов предварительного следствия утратила свою относительную автономность: они включены в состав организационной структуры органов внутренних дел³. Несмотря на наличие глубоких теоретических исследований в данной области и нормативных правовых актов, регулирующих организационно-штатную работу, вышеназванные «изменения» более чем убедительно свидетельствуют об имевшихся отступлениях от научно-обоснованных правил и методики осуществления организационного проектирования в системе МВД России.

Общие положения проектирования организационных структур органов предварительного следствия и дознания в системе МВД России определяются:

1) Инструкцией по организационно-штатной работе в органах внутренних дел Российской Федерации⁴;

³ О внесении изменений в Указ Президента Российской Федерации от 23 ноября 1998 г. № 1422 «О мерах по совершенствованию организации предварительного следствия в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации» и в положение, утвержденное этим Указом: Указ Президента Российской Федерации от 19 октября 2011 г. № 1392 // СПС КонсультантПлюс.

⁴ Об утверждении Инструкции по организационно-штатной работе в органах внутренних дел Российской Федерации: приказ МВД России от 29 декабря 2012 г. № 1155.

2) нормативами формирования территориальных органов Министерства внутренних дел Российской Федерации и их структурных подразделений⁵;

3) лимитами численности отдельных территориальных органов МВД России и входящих в их состав органов предварительного следствия⁶;

4) типовыми структурами⁷, перечнями должностей старшего и среднего начальствующего состава и соответствующих им предельных специальных званий⁸. При этом следует учитывать положение, согласно которому нормативы создания органов предварительного следствия утверждаются отдельными нормативными правовыми актами МВД России⁹.

Создание нового подразделения (органа), совершенствование и реорганизация его структуры могут быть вызваны не только изменениями в преступности на территории региона или района, но и изменениями организационно-правового статуса органа, расширением функций и объема полномочий, увеличением обслуживаемой территории, увеличением или сокращением численности личного состава. Любые преобразования должны соответствовать единой организационно-штатной политике, представляющей собой совокупность принципов, критериев и приоритетов, определяющих основные направления развития и совершенствования организационного построения и ресурсного (штатного) обеспечения органов внутренних дел Российской Федерации.

Субъектами организационного проектирования в органах предварительного следствия и дознания в системе МВД России выступают начальники территориальных органов МВД России, начальники органов предварительного следствия и подразделений дознания.

Так, в соответствии с п. 8–10 ст. 17 Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации на районном уровне его начальник имеет право:

1) вносить в соответствующий территориальный орган МВД России на региональном уровне предложения по изменению штатного расписания территориального органа в пределах установ-

⁵ О некоторых организационных вопросах и структурном построении территориальных органов МВД России: приказ МВД России от 30 апреля 2011 г. № 333. Приложение № 2.

⁶ Об утверждении лимитов численности отдельных территориальных органов МВД России: приказ МВД России от 21 января 2013 г. № 31.

⁷ См., например: приложение № 5 к приказу МВД России от 4 января 1999 г. № 1 (в редакции приказа МВД России от 26 января 2009 г. № 52).

⁸ См.: приложение № 24 к приказу МВД России от 30 апреля 2011 г. № 333.

⁹ См.: п.37 приложения № 2 к приказу МВД России от 30 апреля 2011 г. № 333.

ленного фонда оплаты труда и лимита численности на основе схемы размещения с учетом примерных моделей и нормативов организационного построения, перечней должностей, предельных специальных званий и должностных окладов сотрудников, государственных служащих и работников территориального органа;

2) вносить в соответствующий территориальный орган МВД России на региональном уровне предложения об установлении дополнительной численности сотрудников и государственных служащих территориального органа, о размере бюджетных ассигнований на их содержание;

3) создавать при необходимости в пределах утвержденных нормативов штатной численности и категорий должностей временные формирования, необходимые для решения возложенных на территориальный орган задач и осуществления им своих полномочий¹⁰.

Начальник органа предварительного следствия на районном уровне осуществляет распределение служебных обязанностей следователей посредством установления специализации по расследованию отдельных категорий преступлений и (или) закрепления за ними определенных территориальных зон (участков) (п. 19.2 Типового положения: приложение № 5 к приказу МВД России от 4 января 1999 г. № 1). Начальник органа предварительного следствия на региональном уровне с учетом оперативной обстановки, нагрузки и других обстоятельств вносит министру внутренних дел республики, начальнику ГУ(У) МВД России по иному субъекту Российской Федерации предложения о перераспределении штатной численности подчиненных органов предварительного следствия (п. 17.6 Типового положения: приложение № 2 к приказу МВД России от 4 января 1999 г. № 1).

Начальник подразделения дознания вносит начальнику территориального органа МВД России на районном уровне предложения по распределению должностных обязанностей между собой и своими заместителями (заместителем) и подчиненными сотрудниками; об их назначении или перемещении. Начальник подразделения организации дознания на региональном уровне организует рассмотрение и внесение руководству территориального органа МВД России предложений по оптимизации структуры подразделений дознания территориальных органов МВД Рос-

¹⁰ Об утверждении Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации на районном уровне: приказ МВД России от 21 апреля 2011 г. № 222.

сии на районном уровне¹¹. Начальники территориальных органов МВД России на региональном уровне обязаны принимать меры к перераспределению штатной численности подразделений дознания (организации дознания) территориальных органов МВД России с учетом имеющейся нагрузки и оперативной обстановки¹².

Результаты анализа нормативных правовых актов и сложившейся практики управления органами предварительного следствия в системе МВД России позволяют утверждать, что субъекты управления используют *три основные формы организационного обеспечения*, а именно:

1) установление специализации следователей (дознателей) на расследовании отдельных видов (родов, категорий) преступлений;

2) создание временных или постоянных организационных образований, предназначенных для объединения усилий должностных лиц, выполняющих при расследовании преступлений взаимосвязанные или взаимодополняющие функции (следственных групп, групп дознавателей или следственно-оперативных групп);

3) образование в составе органа предварительного следствия и подразделения дознания (от отделения и выше) самостоятельных подразделений (групп, отделений, отделов), объединяющих в себе должностных лиц, выполняющих однородные функции. В качестве признака, позволяющего осуществить объединение, берутся характеристики самой деятельности (управленческая, процессуальная); объект преступного посягательства (против личности, против собственности и др.); характер расследуемой преступной деятельности (организованная); границы административно-территориального образования или территории обслуживания органа внутренних дел.

При выборе формы организационного обеспечения расследования отдельных видов преступлений начальник территориального органа МВД России на районном уровне, начальник органа предварительного следствия или подразделения дознания должен учитывать следующие факторы:

1) объемы процессуальной деятельности: число находящихся в производстве подчиненных сотрудников уголовных дел в календарный период (месяц, квартал, полугодие, год и более);

¹¹ О направлении рекомендаций и схемы докладной записки: письмо УОД МВД России от 3 декабря 2012 г. № 90/1839.

¹² Вопросы организации деятельности подразделений дознания (организации дознания) территориальных органов Министерства внутренних дел Российской Федерации: приказ МВД России от 21 ноября 2012 г. № 1051. П. 5.6.

2) степень сложности расследуемых следователями и дознавателями уголовных дел;

3) организационные размеры возглавляемого подразделения (направление, группа, отделение, отдел, управление);

4) требования вышестоящих субъектов управления к способу обеспечения расследования того или иного вида преступления;

5) стратегические и оперативные задачи, стоящие перед подразделением, действующим в определенных условиях оперативной обстановки;

б) районный уровень, занимаемый возглавляемым подразделением в системе органов расследования преступлений.

Таким образом, организационное обеспечение в органах предварительного следствия и дознания в системе МВД России расследования отдельных видов преступлений имеет своей целью повысить эффективность исполнения законодательства Российской Федерации об уголовном судопроизводстве по уголовным делам, подследственным следователям и дознавателям органов внутренних дел; добиться совершенствования функциональной и организационной структур указанных органов, их соответствия поставленным задачам и имеющимся ресурсам.

§ 2. Специализация следователей (дознавателей) в системе организационного обеспечения расследования преступлений

Требование специализации каждого элемента системы управления на выполнении одной функции или группы однородных или тесно взаимосвязанных функций является одним из ключевых правил создания организационной структуры¹³. Специализация (от *лат. specialis* – особый) в самом общем виде означает приобретение особых знаний, умений и навыков в какой-либо области человеческой деятельности или сосредоточение субъекта деятельности на каком-либо занятии, специальности. Специализируясь на единственной рабочей операции или виде деятельности, человек обычно работает с большей производительностью, поскольку знакомые действия и постоянное повторение развивают навыки, а исполнитель не теряет

¹³ Теория управления в сфере правоохранительной деятельности: учебник / под ред. В.Д. Малкова. М., 1990. С. 257, 261.

время на переход с одной операции на другую. В любой сфере социальной практики специализация является проявлением всеобщего закона разделения общественного труда на отдельные операции. В связи с этим специализацию рассматривают в качестве формы рациональной организации общественного труда, отражающей процесс сосредоточения производства отдельных видов продукции или ее частей в самостоятельных отраслях, производствах и на специализированных предприятиях. Вместе с тем у специализации как формы организации общественного труда имеются и недостатки, которые следует учитывать при организационном обеспечении расследования преступлений. Сосредоточение внимания на относительно узких, специальных направлениях, отдельных видах процессуальной деятельности приводит к уменьшению диапазона применимости исполнителя такого вида деятельности на иных направлениях или в подразделениях органа расследования преступлений.

Согласно требованиям нормативных правовых актов начальник органа предварительного следствия территориального органа МВД России на районном уровне осуществляет распределение служебных обязанностей среди следователей посредством установления специализации по расследованию отдельных категорий преступлений и (или) закрепления за ними определенных территориальных зон (участков)¹⁴.

Практика управления органами предварительного следствия и дознания в системе МВД России знает несколько видов специализации субъектов процессуальной деятельности. В зависимости от того, какой критерий (вид или место совершения преступления) берется во внимание, выделяют следующие виды специализации: 1) линейную; 2) зональную; 3) линейно-зональную, или смешанную.

Линейная специализация представляет собой возложение на следователя (дознателя) обязанностей по предварительному расследованию уголовных дел о преступлениях определенного вида. Для выделения того или иного вида специализации в качестве критерия могут использоваться различные элементы состава преступления. Так, в зависимости от объекта преступного посягательства выделяются следующие виды линейной специ-

¹⁴ О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 23 ноября 1998 г. № 1422: приказ МВД России от 4 января 1999 г. № 1. Приложение № 5. П. 6, 19.2.

ализации: об экономических¹⁵ и общеуголовных¹⁶ преступлениях; о преступлениях, связанных с незаконным оборотом наркотиков; о дорожно-транспортных происшествиях; о преступлениях, связанных с незаконным оборотом оружия, взрывами и др. Предусматривается выделение специализации по субъекту совершённого преступления (о преступлениях несовершеннолетних, должностных лиц, членов организованных преступных групп). Отрицательным моментом данного вида специализации является узкий предмет деятельности следователя (дознателя), вынужденного расширять свои знания для успешной работы в составе дежурной следственно-оперативной группы по сообщениям об иных преступлениях, не входящих в предмет его специализации. Данный недостаток компенсируется проведением практических занятий в системе служебной подготовки, ориентированной на выработку у всех сотрудников органа предварительного следствия или подразделения дознания умений и навыков проведения неотложных следственных действий по преступлениям, наиболее распространенным на конкретной территории.

В рамках линейной специализации допускается выделение дополнительных критериев для дифференциации нагрузки на следователей, специализирующихся на расследовании уголовных дел об одностипных преступлениях. Так, в качестве дополнительных критериев на линии расследования преступлений экономической направленности могут выступать следующие: 1) отрасль или сфера экономической деятельности (жилищно-коммунальное хозяйство, топливно-энергетический комплекс, доленое строительство жилья, агропромышленная отрасль и др.); 2) способ совершения преступления (использование процедур банкротства, недружественного поглощения хозяйствующих субъектов, финансовых пирамид и т. п.); 3) субъект совершения преступления (должностные лица государственных или муниципальных органов, материально-ответственные лица и др.); 4) конкретный вид преступления (фальшивомонетничество, коммерческий подкуп, получение и дача взятки).

При введении *зональной специализации* следователь (дознатель) осуществляет расследование уголовных дел о преступлениях, совершённых на определенной части территории, обслу-

¹⁵ О введении в действие перечней статей Уголовного Кодекса Российской Федерации, используемых при формировании статистической отчетности: указание Генеральной прокуратуры РФ и МВД России от 11 сентября 2013 г. № 387-11/2. Перечень № 2.

¹⁶ Об утверждении формы статистической отчетности «БОП-УР»: приказ МВД России от 25 декабря 2012 г. № 1130. Приложению № 2.

живаемой территориальным или линейным органом МВД России. Указанный вид специализации востребован в межмуниципальных органах внутренних дел, обслуживающих два и более самостоятельных административно-территориальных образования. Оправдал он себя при организации расследования неочевидных преступлений, поскольку в большей степени обеспечивает единство действий подразделений различной направленности на определенном участке закрепленной за ними территории, позволяет лучше координировать действия следователя, оперуполномоченного, участкового уполномоченного полиции.

Линейно-зональный способ распределения обязанностей между подчиненными сотрудниками предполагает поручение им производства предварительного расследования по уголовным делам о преступлениях конкретного вида, совершённых на определенном участке обслуживаемой территории. В данном случае недостатки каждого из принципов компенсируются посредством объединения ряда требований к распределению обязанностей сотрудников, что позволяет более гибко реагировать на складывающуюся оперативную обстановку. Принимаемое решение может быть продиктовано необходимостью увязать в процессе организационного проектирования разнообразие и количество совершаемых на обслуживаемой территории преступлений с численностью личного состава подразделения (орган) с целью обеспечить исполнение законодательства Российской Федерации об уголовном судопроизводстве по любому находящемуся в производстве уголовному делу.

По характеру устойчивости связи между конкретным сотрудником и выделенным направлением служебной деятельности могут быть выделены следующие виды специализации: 1) основная; 2) дополнительная; 3) резервная. *Основная* специализация предусматривает выполнение сотрудником своих обязанностей постоянно или преимущественно на закрепленной за ним линии или зоне. *Дополнительная* специализация может быть возложена на сотрудника в порядке взаимозаменяемости в случае отпуска, болезни и иных периодов временного невыполнения обязанностей по должности другим сотрудником подразделения (органа), а также в случае перераспределения нагрузки в заранее определенные периоды (например, с учетом сезонных колебаний преступности определенного вида). *Резервная* специализация вводится при прогнозируемой угрозе возникновения определенных обстоятельств (например, в особых условиях) или вероятности совершения преступлений опреде-

ленного вида. При таком виде специализации обеспечивается готовность должностного лица к расследованию уголовных дел о преступлениях, которые могут иметь место в будущем.

Относительно формы управленческого решения об установлении специализации нет строго определенного требования. Согласно п. 17.8 Типового положения об органе предварительного следствия территориального органа МВД России на региональном уровне его начальник имеет право в пределах своей компетенции издавать приказы по вопросам оперативно-служебной деятельности. Нормативные предписания может содержать и распоряжение, представляющее собой документ, издаваемый по вопросам оперативно-служебной деятельности и имеющий организационно-распорядительный характер¹⁷. Та и другая формы управленческих решений используются начальниками органов предварительного следствия территориальных органов МВД России по субъектам Российской Федерации при установлении специализации сотрудников подчиненных территориальных следственных органов¹⁸. В ряде случаев решения об установлении специализации принимаются начальниками территориальных органов МВД России¹⁹. Типовые положения об органе предварительного следствия и подразделении дознания на районном уровне не предоставляют их начальникам право издавать какие-либо распорядительные акты. Такое право они могут получить в порядке делегирования полномочий вышестоящими руководителями.

Практика управления органами расследования преступлений в системе МВД России знает несколько способов установления специализации. Рассматриваемые способы могут быть классифицированы по нескольким основаниям. Так, по субъекту установления специализации на территории региона способы подразделяются на централизованный и децентрализованный.

¹⁷ Инструкция по делопроизводству в органах внутренних дел Российской Федерации: утв. приказом МВД России от 20 июня 2012 г. № 615. П. 18.

¹⁸ О специализации следователей следственных подразделений МО, ОМВД области, не имеющих специальных отделов отделений и групп по расследованию отдельных видов преступлений: приказ начальника СУ УМВД России по Амурской области от 1 марта 2012 г. № 173; Об установлении специализации следователей органов предварительного следствия при УВД по Астраханской области и городу Астрахани: распоряжение начальника СУ при УВД по Астраханской области 16 декабря 2010 г. № 21.

¹⁹ О закреплении следователей следственного управления при ВС ЛУВДТ за расследованием отдельных категорий преступлений: приказ Восточно-Сибирского ЛУ МВД России на транспорте от 1 февраля 2011 г. № 42. Аналогичная практика сложилась в ГУ МВД России по Самарской области.

При *централизованном* способе управленческое решение о введении специализации принимается начальником вышестоящего органа предварительного следствия. При *децентрализованном* способе введения специализации до руководителей районных подразделений доводится перечень обязательных к введению линейных специализаций и требования, которым должны соответствовать назначаемые сотрудники. Тот и другой способ имеют как положительные, так и отрицательные качества. Централизованное решение о введении специализации позволяет добиться единообразия в подборе кадров, определении линий специализации, обеспечить горизонтальную координацию действий специалистов в определенной области. Однако в случае изменения кадрового состава районных подразделений не позволяет оперативно пересмотреть принятое на региональном уровне управленческое решение, требует постоянного контроля за актуальностью списков сотрудников, включенных в приказ (распоряжение). Децентрализованный способ введения линейной специализации позволяет начальникам органов расследования преступлений на районном уровне оперативно распределять обязанности между подчиненными сотрудниками. Однако со стороны аппаратов управления на региональном уровне требуется постоянный контроль за фактическим соблюдением установленных правил распределения уголовных дел. Указанные обстоятельства требуют включения в управленческое решение о централизованном установлении специализации норм, предоставляющих начальникам органов предварительного следствия территориальных органов МВД России на районном уровне права в конкретных случаях и на определенное время самостоятельно устанавливать специализацию до разрешения данного вопроса на вышестоящем уровне управления. В ряде случаев на начальников указанных органов возлагается обязанность при замене следователей, указанных в управленческом решении, незамедлительно сообщать в соответствующее подразделение регионального аппарата управления²⁰.

В зависимости от избранного способа изложения текста управленческие решения об установлении специализации могут быть классифицированы на объектовые, линейные и смешанные. В первых из них для структуризации информации при-

²⁰ О специализации следователей: приказ СУ МВД по Республике Бурятия от 16 января 2012 г. № 6. П. 2; указание заместителя начальника ГСУ МВД по Республике Татарстан от 22 декабря 2011 г. № 28/6347.

оритет отдается органам предварительного следствия, в которых устанавливаются определенные линии специализации²¹. Такой способ удобен для начальников территориальных органов МВД России, органов предварительного следствия, подразделений дознания, поскольку сведения о линиях специализации подчиненных им сотрудников приводятся в одном месте. При линейном способе изложения решения сначала указывается вид устанавливаемой специализации, а затем перечисляются органы и следователи, специализирующиеся в них на расследовании того или иного вида преступлений²². При таком способе структуризации содержания нормативного правового акта упрощается деятельность сотрудников подразделений, контролирующих соблюдение специализации при расследовании преступлений определенного вида. При смешанном способе к тексту решения прилагается таблица, в которой вышеназванные критерии взаимосвязаны²³.

Согласно действующему законодательству профессиональная служебная деятельность каждого сотрудника органов внутренних дел осуществляется в соответствии с должностным регламентом (должностной инструкцией), определяющим (ей) права и служебные обязанности конкретного сотрудника²⁴. Должностные регламенты (должностные инструкции) разрабатываются непосредственными руководителями (начальниками) индивидуально для каждого сотрудника, замещающего должность в органах расследования преступлений²⁵. Положения нормативных правовых актов, возлагающие на должностных лиц обязанности

²¹ Об установлении специализации следователей органов предварительного следствия при УВД по Астраханской области и городу Астрахани: распоряжение начальника СУ при УВД по Астраханской области 16 декабря 2010 г. № 21.

²² О введении специализации следователей УМВД России по Мурманской области на 2012 год: приказ начальника СУ УМВД России по Мурманской области от 3 февраля 2012 г. № 63. Аналогичная практика сложилась Республике Марий-Эл, Амурской, Новосибирской областях и ряде других регионов.

²³ О специализации следователей органов предварительного следствия области: приказ ГСУ ГУ МВД России по Саратовской области от 5 февраля 2013 г. № 136.

²⁴ Об утверждении Порядка разработки и утверждения должностных регламентов (должностных инструкций) и их примерной формы: приказ МВД России от 25 сентября 2012 г. № 886.

²⁵ О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федеральный закон Российской Федерации от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ // СПС Консультант-Плюс. Ч. 4. Ст. 11, 12; Ч. 7. Ст. 23, 29; Инструкция по делопроизводству в органах внутренних дел Российской Федерации: утв. приказом МВД России от 20 июня 2012 г. № 615. П. 44.

в рамках специализации того или иного вида, должны найти отражение в должностном регламенте (должностной инструкции) конкретного сотрудника. Должностной регламент (должностная инструкция) содержит четыре раздела: общие положения; права; обязанности; ответственность. Специфика расследуемых сотрудником уголовных дел определяет связи и взаимоотношения, складывающиеся при исполнении обязанностей как внутри служебного коллектива, так и за его пределами.

Таким образом, специализация следователей — это основанное на управленческом решении соответствующего субъекта управления в системе МВД России возложение на конкретных должностных лиц органов расследования преступлений обязанности осуществлять на постоянной или временной основе предварительное расследование уголовных дел о преступлениях определенного вида или о преступлениях, совершённых на определенной части территории, обслуживаемой территориальным органом МВД России. Формы и виды специализации определяются исходя из необходимости рационального распределения между подчиненными сотрудниками обязанностей по расследованию уголовных дел, приобретения ими для их расследования особых знаний, умений и навыков, максимально полного использования их потенциала, упорядочения их взаимоотношений с субъектами взаимодействия.

§ 3. Создание и организация деятельности следственных и следственно-оперативных групп

Для организационного обеспечения расследования конкретных уголовных дел или уголовных дел об отдельных категориях (родах, видах) преступлений создаются временные или постоянные организационные образования, состоящие из следующих должностных лиц:

1) исключительно из следователей (дознавателей) для расследования уголовного дела в случае его сложности или большого объема (ст. 163, 223² УПК России) в виде следственных групп (групп дознавателей): а) в составе сотрудников одного ведомства; б) сотрудников различных ведомств (бригад);

2) из следователей (дознавателей) и сотрудников иных подразделений территориальных органов МВД России в виде специализированных следственно-оперативных групп для расследо-

вания отдельных уголовных дел (*временных* следственно-оперативных групп) или расследования уголовных дел определенной категории (*постоянно действующих* следственно-оперативных групп).

Особой разновидностью временного образования является дежурная следственно-оперативная группа, состоящая из числа сотрудников, заступающих в наряд на службу по графику.

Вопросы организации работы следственных и следственно-оперативных групп в достаточной степени освещены в научной и учебной литературе²⁶, а анализ практики показывает, что создание тех и других организационных образований имеет повсеместное распространение.

Рассматриваемые варианты создания временных или постоянных организационных образований отличаются друг от друга прежде всего правовыми основаниями принятия субъектами управления соответствующих управленческих решений. Следственные группы и группы дознавателей предусмотрены УПК РФ. Возможность создания следственно-оперативных групп предусмотрена ведомственными нормативными правовыми актами.

Следственная группа (группа дознавателей) является организационно-правовой формой объединения усилий должностных лиц, уполномоченных выполнять одинаковый вид государственной деятельности – производить предварительное расследование по конкретному уголовному делу. *Следственно-оперативная группа* объединяет в себе должностных лиц, выполняющих разные виды государственной деятельности в связи с совершением такого рода преступлений (расследование уголовных дел, оперативно-разыскная деятельность, технико-криминалистическое обеспечение расследования, силовая поддержка). Следственно-оперативная группа – это организационная форма взаимодействия органов предварительного расследования, оперативных и экспертно-криминалистических подразделений, созданная для немедленного реагирования на сообщения о преступлениях,

²⁶ *Дюков И.А.* Процессуальные и криминалистические особенности расследования преступлений следственной и следственно-оперативной группой: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003; *Шамсутдинов М.М.* Производство предварительного следствия следственной группой (процессуальные, управленческие и тактико-психологические аспекты): дис. ... канд. юрид. наук. Казань, 2005; *Хамгоков М.М.* Производство предварительного следствия следственной группой: дис. ... канд. юрид. наук. Краснодар, 2008; *Кучкина В.Г.* Сравнительный анализ следственных и следственно-оперативных групп // Российский следователь. 2011. № 24. С. 2–4. и др.

производства неотложных следственных действий и оперативно-разыскных мероприятий по горячим следам²⁷.

Решение задачи координации деятельности нескольких следственно-оперативных групп, одновременно участвующих в реализации материалов, собранных при осуществлении оперативно-разыскной деятельности, должно возлагаться на временную группу управления, возглавляемую следователем. Следственная группа должна создаваться по всем уголовным делам о преступлениях, совершенных организованными группами и преступными сообществами (преступными организациями), а также по многоэпизодным уголовным делам или в отношении членов организованных групп и преступных сообществ (преступных организаций)²⁸.

Следственные группы по своему составу могут быть представлены сотрудниками органов предварительного следствия разных уровней системы МВД России. Запрещено привлекать в состав следственных групп руководителей территориальных органов предварительного следствия любого уровня²⁹. Командирование следователей органов внутренних дел для работы в составе следственных и следственно-оперативных групп других правоохранительных органов производится руководителями территориальных органов МВД России на региональном уровне по согласованию со Следственным департаментом МВД России³⁰.

Порядок создания того и другого вида групп включает в себя этапы проработки, принятия и реализации управленческого решения. Принятие решения о создании следственной группы (группы дознавателей) или следственно-оперативной группы должно быть предварительно проработано. На данной стадии определяются фактические и юридические основания для

²⁷ О едином учете преступлений: приказ Генеральной прокуратуры Российской Федерации, МВД России, МЧС России, Минюста России, ФСБ России, Минэкономразвития России и Федеральной службы Российской Федерации по контролю за оборотом наркотиков от 29 декабря 2005 г. № 39/1070/1021/253/780/353/399. Приложение № 3. П. 17. Сноска № 6.

²⁸ О реализации межведомственного приказа: указание Следственного департамента МВД России от 28 августа 2013 г. № 17/3-22032.

²⁹ О порядке формирования следственных групп: приказ Следственного департамента МВД России от 2 апреля 2012 г. № 21.

³⁰ О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 23 ноября 1998 года № 1422: приказ МВД России от 4 января 1999 г. № 1. П. 7.4.5; О реализации межведомственного приказа: указание Следственного департамента МВД России от 28 августа 2013 г. № 17/3-22032.

создания той или иной группы; формируется функциональная и организационная структура группы; на основе прогноза объемов и предполагаемых видов деятельности определяются количественные и качественные параметры будущего организационного образования; осуществляется подбор кандидатов; рассматриваются предложения непосредственных начальников сотрудников, которых предполагается включить в состав группы.

Рассматривая возможные варианты персонального состава следственной группы, руководитель органа расследования преступлений должен учесть линии специализации сотрудников; опыт процессуальной деятельности; умения, навыки и качества претендентов, необходимые для работы в группе; существующую нагрузку по уголовным делам, находящимся в производстве и другие аспекты. При создании следственно-оперативной группы вышеназванные вопросы разрешаются внутри каждого подразделения. Наряду с этим должны быть решены и задачи, вытекающие из комплектования группы сотрудниками разных подразделений.

Субъектом создания следственной группы является руководитель следственного органа (п. 38¹ ст. 5, ч. 2 ст. 163 УПК РФ), субъектом образования группы дознавателей — начальник органа дознания (ч. 2 ст. 223² УПК РФ). Решение о создании следственной группы оформляется постановлением. Закон предусматривает привлечение к работе следственной группы (группы дознавателей) должностных лиц органов, осуществляющих оперативно-разыскную деятельность. Указанные сотрудники в состав следственной группы (группы дознавателей) не включаются. Порядок привлечения их к расследованию определяется п. 4 ч. 2 ст. 38, ч. 7 ст. 164, ч. 1 ст. 152, ч. 4 ст. 157 УПК РФ.

При необходимости оформления организационных связей, возникающих между лицом, осуществляющим предварительное расследование, и сотрудниками оперативных подразделений, начальник органа предварительного следствия, подразделения дознания должен инициировать создание следственно-оперативной группы, направив обоснованное предложение начальнику территориального органа МВД России на районном уровне, который уполномочен принять соответствующее управленческое решение. Его решение о создании нового организационного образования в виде следственно-оперативной группы оформляется приказом или распоряжением. К форме и содержанию данного решения предъявляются установленные требо-

вания³¹. В приказе о создании следственно-оперативной группы может быть установлен период, на который ее члены поступают в оперативное подчинение к руководителю группы. Если в состав следственно-оперативной группы включается несколько сотрудников оперативных подразделений, то один из них назначается старшим. Важно заметить, что ведомственные нормативные правовые акты допускают возможность издания начальником территориального органа МВД России приказа об обеспечении деятельности следственной группы, в котором решаются вопросы организационного и материально-технического характера. Данное управленческое решение дополняет процессуальное решение о создании следственной группы.

Таким образом, создание следственных групп (групп дознавателей) направлено на установление организационных связей между лицами, выполняющими общий для них вид деятельности (предварительное расследование в форме предварительного следствия или дознания), а образование следственно-оперативных групп представляет собой организационную форму взаимодействия должностных лиц, выполняющих разные виды правоохранительной деятельности и объединенных для достижения общей для них цели в процессе раскрытия и расследования преступлений.

§ 4. Образование специализированных подразделений органов предварительного следствия и дознания в системе МВД России

В органах расследования преступлений сотрудники, выполняющие сходные служебные обязанности, для удобства организации их работы объединяются в специализированные подразделения по направлениям деятельности. Образование в структуре органа предварительного (от отделения и выше) следствия территориального органа МВД России на районном уровне самостоятельных подразделений (групп, отделений, отделов), специализирующихся на расследовании отдельных

³¹ Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов в центральном аппарате МВД России приказ МВД России от 27 июня 2003 г. № 484; Об утверждении Инструкции по делопроизводству в органах внутренних дел Российской Федерации: приказ МВД России от 20 июня 2012 г. № 615.

видов преступлений, предусмотрено типовыми структурами³². В структуре отдела дознания территориального органа МВД России на районном уровне могут создаваться отделения, группы, направления, в структуре отделений — направления, группы³³. Подразделения могут создаваться только для обособления самостоятельного направления деятельности или для структурного выделения конкретной функции³⁴.

Начальник территориального органа МВД России на региональном уровне устанавливает штатную численность и лимит денежного содержания следственного управления (отдела, отделения, группы), а также утверждает структуру и штатное расписание подразделения дознания территориального органа МВД России на районном уровне.

В составе органа предварительного следствия территориального органа МВД России на районном уровне могут быть созданы отделы (отделения, группы) по расследованию преступлений:

- 1) в сфере экономики;
- 2) против личности;
- 3) против собственности;
- 4) в сфере незаконного оборота наркотиков и оружия;
- 5) на территории обслуживания отдела (отделения, пункта) полиции в составе УМВД России на районном уровне.

Может быть создано отделение (группа) дежурных следователей.

Особую сложность представляет формирование организационных структур межмуниципальных органов МВД России, созданных в 2011–2012 гг. в ходе реформирования. Для создания в их составе структурных подразделений органов предварительного следствия и дознания применяется зональный или зонально-линейный принцип. Следователи (дознаватели), объединяемые в структурные подразделения, специализируются на расследовании преступлений, совершенных на территории обслуживания отделов, отделений и пунктов полиции, входящих

³² О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 23 ноября 1998 года № 1422: приказ МВД России от 4 января 1999 г. № 1. Приложение № 11; Об утверждении Типового положения и Типовой структуры следственного управления при УВД по городу (городскому округу), по нескольким муниципальным образованиям: приказ МВД России от 29 января 2009 г. № 52. Приложение № 2.

³³ О направлении рекомендаций и схемы докладной записки: письмо УОД МВД России от 3 декабря 2012 г. № 90/1839. Приложение № 4. П. 19.

³⁴ О некоторых организационных вопросах и структурном построении территориальных органов МВД России: приказ МВД России от 30 апреля 2011 г. № 333. Приложение № 2. П. 14, 16.

в состав межмуниципального органа МВД России. Сложность заключается в том, что в отношении структурных подразделений прокурорский надзор и судебный контроль осуществляется уполномоченными должностными лицами органов, действующих на территории отдельных административно-территориальных образований. Руководители следственных органов и подразделений дознания межмуниципальных отделов МВД России вынуждены выстраивать деловые контакты с 2—5 надзирающими прокурорами и председателями судов, тратить значительное время на преодоление расстояний для осуществления непосредственного контроля за деятельностью входящих в состав возглавляемого органа территориально распределенных подразделений. В ряде регионов предпринимают попытки ввести определенные стандарты осуществления функций управления руководящим составом таких органов. Так, в ГУ МВД России по Красноярскому краю в сентябре 2012 г. разработан Порядок работы руководящего состава межмуниципальных органов внутренних дел с подчиненными отделами и отделениями полиции.

При необходимости создания нового подразделения или изменении состава существующего органа его руководитель обязан в предложениях, адресованных начальнику вышестоящего органа, произвести расчет требуемой штатной численности с учетом функций будущего подразделения и должностных обязанностей сотрудников, входящих в его состав; планируемого объема процессуальной и служебной деятельности и примерных нагрузок на сотрудников. Предложение может быть изложено в форме рапорта, докладной записки, справки информационного или аналитического содержания, акта или заключения.

Проекты управленческих решений и нормативных правовых актов по организационно-штатным вопросам разрабатываются организационно-штатными подразделениями. Нормативные правовые акты о создании (реорганизации, ликвидации) органа (подразделения) должны носить организационно-распорядительный характер и содержать нормативные предписания по урегулированию комплекса правовых, имущественных, финансовых, материально-технических, кадровых и иных вопросов. Нормативные правовые акты по организационно-штатным вопросам и прилагаемые к ним организационно-штатные документы для нижестоящих органов являются актами прямого действия, обязательными для исполнения. Процесс создания подразделений в органах расследования преступлений завершается разработкой должностных инструкций (должностных ре-

гламентов), закрепляющих распределение обязанностей между штатными должностями, подбором кандидатов на соответствующие должности, их назначением и поручением им выполнения возложенных на них обязанностей.

Таким образом, создание специализированных подразделений в составе органов расследования преступлений обусловлено необходимостью упорядочения деятельности сотрудников, выполняющих сходные по своему содержанию функции по конкретным уголовным делам или на закрепленном за ними участке территории обслуживания. Создание таких подразделений способствует повышению управляемости органа в целом, снижает затраты на решение однотипных проблем. Вместе с тем дивизиональная или территориальная дифференциация органа требует от начальника разработки и реализации мероприятий, обеспечивающих единство служебного коллектива, укрепление организационных связей между сотрудниками и подразделениями.

Лекция 12

Организация деятельности органов внутренних дел по расследованию нераскрытых преступлений

§ 1. Понятие организации расследования нераскрытых преступлений

Неотвратимость уголовной ответственности — один из основных принципов функционирования системы уголовной ответственности. Поскольку уголовная ответственность может применяться только к конкретному физическому лицу (ст. 19 УК РФ), одной из задач расследования становится установление человека, виновного в совершении преступления. В каждом случае обнаружения признаков преступления сотрудники органов предварительного следствия и дознания обязаны принять предусмотренные УПК РФ меры по установлению события преступления, изобличению лица или лиц, виновных в совершении преступления (ч. 2 ст. 21 УПК РФ), оказывать помощь гражданам, пострадавшим от преступлений, преследуемых в частном и частно-публичном порядке, применяя для этого предоставленные им законом соответствующие полномочия, имеющиеся в их распоряжении специальные средства и навыки раскрытия преступлений (ч. 4 ст. 20 УПК РФ)¹.

Вместе с тем ежегодно около 44–45 % преступлений остаются нераскрытыми. Руководство государства постоянно обращает внимание сотрудников МВД России на обеспечение реализации принципа неотвратимости уголовной ответственности виновных лиц и достижение соответствующего ожиданиям населения уровня защиты прав лиц, пострадавших от преступлений. Оставление нераскрытым каждого второго преступления негативно сказывается на общественном доверии к правоох-

¹ По делу о проверке конституционности положений частей второй и четвертой статьи 20, части шестой статьи 144, пункта 3 части первой статьи 145, части третьей статьи 318, частей первой и второй статьи 319 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с запросами Законодательного Собрания Республики Карелия и Октябрьского районного суда города Мурманска: постановление Конституционного суда РФ от 27 июня 2005 г. № 7-П // СЗ РФ. 2005. № 28. Ст. 2904.

ранительным органам и государству в целом, порождает неведение людей в справедливость, в силу закона, в неотвратимость наказания для преступников, свидетельствует о недостаточно эффективно выстроенной работе органов внутренних дел². Невыполнение или ненадлежащее выполнение уполномоченными органами государства обязанности по установлению виновных лиц и осуществлению в отношении их публичного уголовного преследования от имени государства в связи с совершенными преступными деяниями рассматривается как основание для предъявления потерпевшими от преступлений исковых требований к государству о присуждении компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок³.

В связи с вышеизложенным перед руководителями органов расследования преступлений стоит задача организации выполнения подчиненными сотрудниками всех предусмотренных законом и обусловленных фактическими обстоятельствами каждого уголовного дела следственных и иных процессуальных действий, розыскных мер для установления лиц, подозреваемых (обвиняемых) в совершении преступления, осуществления их уголовного преследования в целях своевременного завершения уголовного судопроизводства и обеспечения защиты прав и свобод потерпевшего или иного заинтересованного лица, которому запрещенным уголовным законом деянием причинен физический или иной вред.

Основными элементами системы организации расследования нераскрытых преступлений являются: 1) массив уголовных дел о нераскрытых преступлениях; 2) сотрудники органов предварительного следствия и дознания, расследующие уголовные дела о нераскрытых преступлениях, 3) сотрудники иных подразделений территориальных органов МВД России, привлекаемые

² Выступление Президента Российской Федерации В.В. Путина на расширенной коллегии МВД России по итогам работы за 2012 год. URL: <http://kremlin.ru/news/17461> (дата обращения: 26.04.2013); Выступление Президента Российской Федерации В.В. Путина на расширенной коллегии МВД России по итогам работы за 2013 год. URL: <http://kremlin.ru/news/20624> (дата обращения: 23.03.2014).

³ По делу о проверке конституционности положений части 1 статьи 1, пункта 1 части 1, частей 6 и 7 статьи 3 Федерального закона «О компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок», частей первой и четвертой статьи 244.1 и пункта 1 части первой статьи 244.6 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданки А.Е. Поповой: постановление Конституционного суда Российской Федерации от 25 июня 2013 г. № 14-П // СПС КонсультантПлюс.

для расследования уголовных дел о нераскрытых преступлениях; 4) условия и факторы, определяющие специфику их процессуальной и служебной деятельности; 5) нормативная подсистема, содержащая в себе нормы, регулирующие общественные отношения, возникающие при осуществлении сотрудниками процессуальной и служебной деятельности на данном направлении; 6) субъекты управления данным направлением деятельности.

Следует различать некие состояния степени установления перечисленных в ст. 73 УПК РФ обстоятельств, определяемые в науке понятиями «неочевидное преступление» и «нераскрытое преступление». В криминалистике «неочевидность» рассматривается как состояние, противоположное совершенно ясной, несомненной исходной информационной картине о событии преступления и лице, его совершившем. Отсутствие сведений о каждом из указанных компонентов или их совокупности позволяет отнести преступление к неочевидным. Таким образом, неочевидность является в большей степени качественной характеристикой совокупности сведений о предмете доказывания в тот или иной момент расследования уголовного дела. Данное понятие является доктринальным, не получившим своего нормативного правового определения.

Нет в научной литературе определенности и относительно того момента, с которого преступление считается раскрытым. Н.А. Якубович считала, что «...когда истина по делу не установлена, преступление остается нераскрытым»⁴. И.И. Карпец высказал мнение о том, что преступление следует считать раскрытым с момента установления и задержания подозреваемого⁵. Некоторые ученые утверждают, что преступление является раскрытым после того, как расследование окончено и прокурор утвердил обвинительное заключение. Другие считают, что «в законодательстве необходимо установить правило, согласно которому на уровне государственной статистики преступление следует считать раскрытым только после вынесения приговора суда»⁶.

Содержание существовавшего в межведомственных инструкциях понятия нераскрытого преступления постоянно расширя-

⁴ Якубович Н.А. Теоретические основы предварительного следствия: учеб. пособ. М., 1971. С. 8.

⁵ Карпец И.И. Проблема преступности. М., 1969. С. 121.

⁶ Статкус В.Ф. Кто в России обязан раскрывать преступления? // Проблемы управления органами расследования преступлений в связи с изменением уголовно-процессуального законодательства: матер. межвуз. науч.-практ. конф.: в 2-х ч. М., 2008. Ч.1. С. 294–302.

лось⁷. В соответствии с действующими нормативными правовыми актами *нераскрытым преступлением* считается преступление, производство по уголовному делу о котором приостановлено по п. 1, 2, 3 ч. 1 ст. 208 УПК РФ⁸. Анализ данного нормативно-правового понятия позволяет сделать ряд выводов, а именно:

- во-первых, указанное понятие не связывает раскрытие с фактом установления лица, совершившего преступление, поскольку в двух юридических основаниях приостановления производства наличие подозреваемого (обвиняемого) предполагается;
- во-вторых, понятие ориентирует правоприменителя на обеспечение фактического участия лица, подозреваемого или обвиняемого в совершении преступления, в производстве по уголовному делу;
- в-третьих, отнесение преступления к рассматриваемой категории связано с конкретными процессуальными решениями, принимаемыми следователями (дознателями) по уголовным делам, находящимся в их производстве.

В число нераскрытых включаются преступления, производство по уголовным делам о которых *впервые приостановлено* в текущем отчетном периоде по указанным выше основаниям, независимо от даты возбуждения уголовного дела и даты учета преступления. Преступления, предварительное следствие по уголовным делам о которых ранее было приостановлено на основании п. 1, 2, 3 ч. 1 ст. 208 УПК РФ, исключаются из числа нераскрытых только после принятия решения о направлении уголовного дела в суд либо его прекращении.

Общая совокупность учтенных в настоящее время в органах предварительного следствия и дознания в системе МВД России уголовных дел о нераскрытых преступлениях представлена суммой дел, приостановленных до 30 июня 2002 г. по п. 1–3 ч. 1 ст. 195 УПК РСФСР и по п. 1–3 ч. 1 ст. 208 УПК РФ – после 1 июля 2002 г. По состоянию на 1 января 2014 г. их общее количество в системе МВД России составило 15 491 500 уголовных дел, из них 87,6 % – в органах предварительного следствия. Такая разница между массивами уголовных дел, работу по кото-

⁷ Лавров В.П. Раскрытие преступлений прошлых лет – проблема, ставшая для России глобальной // Проблемы расследования нераскрытых преступлений прошлых лет: матер. межвуз. науч. семинара. М., 2008. С. 15–24.

⁸ О едином учете преступлений: приказ Генеральной прокуратуры РФ, МВД России, МЧС России, Минюста России, ФСБ России, Минэкономразвития России и ФСКН России от 29 декабря 2005 г. № 39/1070/1021/253/780/353/399. Приложение № 2. П. 2.11.

рым должны контролировать начальники разных органов предварительного расследования, объясняется тем, что, *во-первых*, в период с 1 июля 2002 г. по 9 июля 2007 г. подразделения дознания органов внутренних дел приостанавливали уголовные дела только по п. 2 и п. 3 ч. 1 ст. 208 УПК РФ⁹, а все уголовные дела о преступлениях, по которым виновное лицо не установлено, передавались в органы предварительного следствия; *во-вторых*, по преступлениям небольшой и средней тяжести, подследственным в большинстве своем органам дознания, сроки давности привлечения к уголовной ответственности значительно меньше, чем по преступлениям, подследственным органам предварительного следствия.

Как вытекает из определения нераскрытого преступления, массив уголовных дел о них может быть разделен на две группы, каждая из которых отличается друг от друга наличием у органов предварительного расследования фактических и юридических оснований для начала уголовного преследования конкретного лица, подозреваемого или обвиняемого в совершении преступления. В одну группу входят все уголовные дела, по которым лицо, подлежащее привлечению в качестве обвиняемого, не установлено и предварительное следствие по ним приостановлено по п. 1 ч. 1 ст. 208 УПК РФ. Во вторую группу входят уголовные дела, по которым имеется подозреваемый или обвиняемый, но он или скрылся от следствия либо место его нахождения не установлено по иным причинам (п. 2 ч. 1 ст. 208 УПК РФ); или место нахождения данного лица известно, однако реальная возможность его участия в уголовном деле отсутствует (п. 3 ч. 1 ст. 208 УПК РФ).

Как видим, каждая из групп отличается специфичной следственной ситуацией, складывающейся по каждому уголовному делу, представленному в ней. Данная особенность в рамках каждой группы определяет направления организации работы тех сотрудников, которые осуществляют расследование вышеназванных уголовных дел. Следовательно, в организации расследования нераскрытых преступлений необходимо выделить два направления, отличающиеся своими задачами:

1) организация расследования уголовных дел о преступлениях, по которым надлежит установить лицо, подлежащее привлечению в качестве обвиняемого;

⁹ С учетом специфики темы в расчет не берутся уголовные дела, приостановленные по п. 4 ч. 1 ст. 208 УПК РФ.

2) организация расследования уголовных дел, по которым решается задача обеспечения фактического участия подозреваемого (обвиняемого) в досудебном производстве.

Различия в задачах, решаемых руководителями на каждом из направлений, определяют специфику управленческой деятельности, последовательность этапов организации работы, применяемые формы, методы и средства оказания управляющих воздействий на подчиненных сотрудников, осуществляющих расследование уголовных дел, входящих в каждую из вышеназванных групп. При этом отметим, что руководитель не должен ожидать принятия подчиненным сотрудником процессуального решения о приостановлении предварительного расследования, а должен действовать на опережение, активно применять предоставленные ему полномочия, добываясь неотвратимости уголовной ответственности для лиц, совершивших преступление, по каждой указанной выше категории уголовных дел.

Следовательно, *организация расследования нераскрытых преступлений* – это реализация руководителями органов расследования преступлений предоставленных им процессуальных и служебных полномочий с целью упорядочения деятельности подчиненных подразделений и сотрудников (следователей, дознавателей), непосредственно осуществляющих расследование уголовных дел, по которым виновное лицо не установлено, или подозреваемый (обвиняемый) скрылся от следствия или не имеет реальной возможности участвовать в досудебном производстве; приведение ее в соответствие с требованиями нормативных правовых актов, криминалистическими рекомендациями, решениями вышестоящих субъектов управления и оперативной обстановкой, складывающейся на обслуживаемой территории.

Таким образом, существующее нормативное определение категории нераскрытых преступлений ориентирует руководителей органов предварительного следствия и дознания в системе МВД России не только на установление лица, совершившего преступление, и доказывание его виновности, но и на обеспечение его реального участия в уголовном процессе. Количественные и качественные показатели массива уголовных дел о нераскрытых преступлениях определяют специфику деятельности подчиненных сотрудников и оказывают непосредственное влияние на характер и направленность управляющих воздействий начальников территориальных органов МВД России на районном уровне, их заместителей и начальников подразделений дознания.

§ 2. Организация расследования уголовных дел о преступлениях, по которым виновное лицо не установлено

Ежегодно уголовные дела, по которым предварительное расследование приостанавливается по п. 1 ч. 1 ст. 208 УПК РФ, составляют абсолютное большинство (до 97 %) всех уголовных дел о нераскрытых преступлениях. В результате более половины расследованных следователями (63 % в 2013 г.) и дознавателями (55 %) уголовных дел приостанавливается производством в связи с неустановлением виновных лиц, что свидетельствует о серьезных просчетах в организации работы на данном направлении и требует от всех руководителей органов расследования преступлений согласованных управляющих воздействий по упорядочению процессуальной, оперативно-разыскной, экспертно-криминалистической и иных видов деятельности, направленных на обеспечение защиты прав потерпевших от преступлений.

В целях выделения проблем, требующих решения, и определения направлений организации расследования преступлений, по которым виновное лицо не установлено, руководителям надлежит знать разновидности уголовных дел о таких преступлениях. Анализ практики показывает, что рассматриваемый массив ежегодно пополняется следующими категориями уголовных дел о нераскрытых преступлениях:

1) по которым в течение календарного года в период расследования, несмотря на предпринятые меры, виновное лицо не было установлено;

2) выделенными в отдельное производство в отношении неустановленных лиц по итогам расследования уголовных дел, прекращенных или направленных прокурору для утверждения обвинительного заключения (акта, постановления), а именно: 2.1) в отношении неустановленных соучастников совершения преступления; 2.2) в отношении лиц, совершивших иные, связанные с расследованными, преступления (чаще всего в отношении производителей или сбытчиков предметов, оборот которых ограничен или запрещен (наркотических средств, психотропных веществ, оружия, поддельных денег или ценных бумаг и др.));

3) направленными судом в соответствии с ч. 3 ст. 306 УПК РФ руководителю следственного органа или начальнику органа дознания уголовного дела для производства предварительного расследования и установления лица, подлежащего привлече-

нию в качестве обвиняемого, или прокурором в соответствии п. 2 ч. 1 ст. 221, п. 2 ч. 1 ст. 226 УПК РФ следователю для производства дополнительного следствия (дознания) и приостановленных в дальнейшем в связи с неустановлением виновного лица, подлежащего привлечению в качестве обвиняемого;

4) возобновленными производством из ранее прекращенных и приостановленных по п. 1ч. 1 ст. 208 УПК России¹⁰.

Специфика каждой группы уголовных дел должна быть учтена при организации работы по установлению виновных лиц, совершивших преступления¹¹.

При выработке и реализации управляющих воздействий на данном направлении учитываются категории и виды преступлений, по которым наиболее часто не удается собрать достаточные доказательства для начала уголовного преследования конкретного физического лица. Значительное место в структуре преступлений, по которым не установлено виновное лицо, занимают преступления небольшой (31,4 %) и средней (43,9 %) тяжести. Три четверти нераскрытых преступлений составляют преступления против собственности, примерно каждое 10 – преступления против здоровья населения и общественной нравственности, далее следуют преступления против жизни и здоровья (5,6 %), против порядка управления (3,4 %) и в сфере экономической деятельности. Почти две трети приходится на кражи, около 8 % – на мошенничества и преступления, предусмотренные ст. 228¹ УК РФ, далее следуют грабежи (5 %) и преступления, предусмотренные ст. 167 УК РФ (2,4 %). Аналогичный постатейный анализ должен проводиться каждым начальником территориального органа МВД России, его заместителями и начальником подразделения дознания, поскольку он позволяет определить категории преступлений, по которым существуют серьезные проблемы в организации работы по установлению виновных лиц.

Поскольку основная задача начальника состоит в том, чтобы виновное лицо было установлено и были исключены обстоятельства для принятия решения о приостановлении на основании п. 1 ч. 1 ст. 208 УПК РФ, предлагается выделить несколько

¹⁰ Ежегодно по данным отчета по форме 3-ЕГС восстанавливаются в учетах в связи с отменой ранее принятого решения о прекращении около 6 тыс. уголовных дел, по которым в дальнейшем производство приостанавливается по п. 1–3 ч. 1 ст. 208 УПК РФ.

¹¹ О факторах, влияющих на деятельность следователей и дознавателей при расследовании данной категории преступлений, см.: Криминалистика: учебник для студентов вузов / под ред. А.Ф. Волынского, В.П. Лаврова. М., 2009. С. 875–876.

этапов организации работы подчиненных сотрудников по решению вышеназванной задачи, а именно:

1) организация проверки сообщений о преступлениях (как поступивших в дежурную часть, так и инициативно выявленных сотрудниками оперативных подразделений);

2) организации установления виновного лица в дежурные и последующие 5–10 суток;

3) организация работы по сбору доказательств и поиску виновного лица в первый календарный месяц после принятия решения о возбуждении уголовного дела¹²;

4) организация производства всех следственных и процессуальных действий, возможных в отсутствие обвиняемого, в последующий период;

5) проверка полноты проведенного расследования за 10 дней до истечения срока, установленного ч. 1 ст. 162 УПК РФ;

6) проверка законности и обоснованности решения о приостановлении предварительного следствия;

7) проверка исполнения следователями (дознателями) требований ст. 209 УПК РФ (в течение месяца после приостановления производства);

8) организация раскрытия преступлений, уголовные дела о которых были приостановлены в текущем календарном году;

9) организация раскрытия преступлений, уголовные дела о которых были приостановлены в прошлые годы;

10) организация работы по прекращению уголовных дел за истечением сроков давности привлечения к уголовной ответственности.

Каждый этап отличается от другого спецификой решаемых задач, используемых сил, средств и методов, а также видами и содержанием управленческих решений, принимаемых руководителями органов расследования преступлений.

Результаты проведенного кафедрой научного исследования убедительно доказали, что наиболее результативными являются действия по установлению виновного лица, предпринятые в первые дни с момента поступления сообщения о преступлении или выявления его признаков сотрудниками оперативных подразделений¹³. Нормативные правовые акты, управленческие

¹² При организации работы в подразделениях дознания сроки, предусмотренные п. 3–5, должны быть сокращены.

¹³ Проблемы раскрытия и расследования преступлений прошлых лет (организационные, правовые, криминалистические и оперативно-разыскные аспекты). М., 2011.

решения руководства МВД России¹⁴ и статистический инструментарий¹⁵ также ориентируют на сбор доказательств по установлению виновного лица в течение 24 часов с момента регистрации сообщения о преступлении. В значительной степени результативность работы по установлению виновных лиц на данных этапах определяется созданием начальником территориального органа МВД России системы постоянной готовности подчиненного подразделения к реагированию на поступающие в дежурную часть сообщения о преступлениях¹⁶ и организацией оперативно-разыскной деятельности.

С учетом требований Следственного департамента МВД России о ежемесячном формировании прогноза результативности работы подчиненных подразделений и еженедельной отчетности о выполнении намеченных показателей¹⁷ промежуточный контроль руководителей органов расследования преступлений за выполнением планов работы позволит им классифицировать находящиеся в производстве у подчиненных уголовные дела на три категории: 1) очевидные; 2) имеющие перспективу к раскрытию; 3) неочевидные. Такая градация остатка уголовных дел по итогам прошедшего календарного месяца позволяет дифференцировать управляющие воздействия, определить наиболее перспективные направления работы, сосредоточить на них необходимые силы и средства. Результаты анализа могут быть использованы начальником территориального органа МВД России для проведения регулярных заслушиваний отчетов руководителей и сотрудников подразделений, привлеченных для раскрытия преступлений, определения мер для устранения выявленных недостатков. Особым предметом контроля становится выполнение сотрудниками органа дознания обязанности принимать розыскные

¹⁴ О мерах по совершенствованию работы по раскрытию и расследованию преступлений небольшой и средней тяжести, по которым предварительного следствия необязательно, совершенных в условиях неочевидности: решение коллегии МВД России от 22 ноября 2013 г. № 4 км/2. П. 5.1.4.

¹⁵ О внесении изменений в статистические карточки и Инструкцию о порядке заполнения и представления учетных документов: указание Генпрокуратуры России, МВД России от 20 февраля 2014 г. № 91-11/1 // СПС КонсультантПлюс.

¹⁶ Валов С.В. Организация начальником территориального органа МВД России на районном уровне приема, регистрации и разрешения сообщений о преступлениях // Труды Академии управления МВД России. 2012. № 3(23). С. 15–20.

¹⁷ О низкой эффективности работы органов предварительного следствия в системе МВД России: указание Следственного департамента МВД России от 18 октября 2013 г. № 17/2–27544.

и оперативно-разыскные меры для установления лица, совершившего преступление, уведомляя следователей об их результатах (ч. 4 ст. 157 УПК РФ).

Целесообразно создавать специализированные подразделения по расследованию неочевидных преступлений, вводить специализацию следователей (дознателей) на данном направлении. Улучшает взаимодействие введение единого (зонального) принципа распределения обязанностей в оперативных подразделениях, подразделениях участковых уполномоченных полиции, и между следователями (дознателями), расследующими уголовные дела о неочевидных преступлениях¹⁸. За принятием такого решения следует изменение системы показателей и критериев оценки их деятельности, поскольку достигаемые такими сотрудниками результаты по своему характеру существенно отличаются от тех, по которым надлежит оценивать работу следователей (дознателей), специализирующихся на расследовании очевидных уголовных дел. Сотрудники, специализирующиеся на расследовании неочевидных преступлений, должны быть обучены соответствующим методикам процессуальной и служебной деятельности¹⁹.

Проверка полноты проведенного расследования за 10 дней до истечения срока, установленного ч. 1 ст. 162 УПК РФ, (в подразделениях дознания — за 5 дней до истечения срока, предусмотренного ч. 3 ст. 223 УПК РФ) позволяет сделать вывод о своевременном выполнении плановых мероприятий, проконтролировать качество исполнения органами дознания отдельных поручений²⁰, при необходимости дать письменные указания о выполнении дополнительных следственных и иных процессуальных действий, возможных в отсутствие обвиняемого, предупредить принятие необоснованных и незаконных решений подчиненных сотрудников, установить достаточный срок для восполнения выявленных пробелов.

¹⁸ О мерах по совершенствованию работы по раскрытию и расследованию преступлений небольшой и средней тяжести, по которым предварительное следствие обязательно, совершенных в условиях неочевидности: решение коллегии МВД России от 22 ноября 2013 г. № 4 км/2. П. 5.2.

¹⁹ См., например: Методические рекомендации по организации работы следователей по уголовным делам о нераскрытых преступлениях в сфере наркобизнеса, предварительное следствие по которым приостановлено: подготовлены Следственным комитетом при МВД России во исполнение п. 3.8.7. плана работы на 2009 год.

²⁰ Директивные указания об обеспечении полноты и качества направляемых в порядке п. 4 ч. 2 ст. 38 УПК РФ в орган дознания письменных поручений следователя: указание Следственного департамента МВД России от 24 марта 2014 г. № 17/3-7588.

Проверка законности и обоснованности решения о приостановлении предварительного следствия осуществляется руководителем одновременно с контролем представляемой подчиненным статистической карточки о движении уголовного дела по форме № 3. Руководитель следственного органа и начальник подразделения дознания обязаны совместно с руководителями оперативного и экспертно-криминалистического подразделения заслушивать сотрудников о результатах работы по раскрытию и расследованию конкретных преступлений, оказывать им практическую помощь.

В связи с тем что надзирающий прокурор обязан проверить и изучить материалы всех приостановленных производством уголовных дел в течение одного месяца со дня вынесения соответствующего постановления, руководители органов расследования преступлений обязаны перед направлением уголовных дел в органы прокуратуры реализовать функцию контроля полноты и качества расследования таких дел, законности и обоснованности принятых по ним процессуальных решений. Проверку рекомендуется проводить одновременно с соответствующими делами оперативного учета, придерживаясь методики, рекомендованной надзирающим прокурорам²¹. При необходимости руководители органов расследования преступлений могут воспользоваться правами, предоставленными им п. 2 ч. 1 ст. 39, ч. 2 ст. 211, п. 3 ч. 1 ст. 40¹ УПК РФ, и отменить по данным уголовным делам постановления о приостановлении производства.

Руководитель следственного органа, начальник подразделения дознания совместно с руководителями иных подразделений полиции обязаны ежеквартально анализировать причины приостановления производства по уголовным делам, определять меры по устранению недостатков в организации деятельности подчиненных сотрудников на данном направлении, обеспечивать выполнение ими обязанностей, предусмотренных ч. 1 ст. 209 УПК РФ. Для анализа материалов приостановленных уголовных дел необходимо применять специально разработанные методики²². Начальник территориального органа МВД Рос-

²¹ Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия: приказ Генеральной прокуратуры РФ от 2 июня 2011 г. № 162. П. 1.9, 1.10 // Законность. 2011. № 11; Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов дознания: приказ Генеральной прокуратуры РФ от 6 сентября 2007 г. № 137. П. 18 // Законность. 2007. № 11.

²² Криминалистика: учебник для студентов вузов / под ред. А.Ф. Волынского, В.П. Ларова. М., 2009. С. 876–880.

сии обязан ежеквартально заслушивать отчеты руководителей и сотрудников подразделений, привлеченных для раскрытия преступлений, оценивать их работу и определять мероприятия для устранения выявленных недостатков.

Отдельное направление деятельности руководителей образует организация раскрытия преступлений, уголовные дела о которых были приостановлены в прошлые годы. При формировании ведомственной статистики применяется правило²³, согласно которому к преступлениям прошлых лет относятся нераскрытые преступления, по уголовным делам о которых производство впервые приостановлено в прошлом календарном году, независимо от даты возбуждения уголовного дела и даты учета преступления. Следовательно, не будет отнесено к преступлениям прошлых лет преступление, по факту совершения которого уголовное дело было возбуждено 23 октября прошедшего года, а решение о приостановлении впервые было принято 23 января текущего года. Как видим, для определения понятия «преступления прошлых лет» используется критерий даты принятия первого процессуального решения о приостановлении производства, а не дата совершения преступления, хотя последний критерий более соответствует терминам, образующим понятие.

По состоянию на 1 января 2014 г. остаток составил 17 888 270 преступлений прошлых лет, из них 40,2 % тяжких и особо тяжких. Характерна структура остатка, на которую оказывает непосредственное влияние видовое разнообразие ежегодно приостанавливаемых уголовных дел. Две трети преступлений в остатке — это кражи, каждое десятое — грабеж, далее следуют преступления, связанные с незаконным оборотом наркотиков (3,4 %), и мошенничество (3,3 %), фальшивомонетничество (1,9 %).

О результативности работы на данном направлении свидетельствуют следующие показатели. Ежегодно только по 5–6 % из всех имевшихся на остатке преступлений уголовные дела возобновляются производством, и менее чем по 1 % из них они оканчиваются направлением в суд или прекращением по нереабилитирующим основаниям.

При организации работы на данном направлении следует учитывать разработанные криминалистикой два варианта по-

²³ О едином учете преступлений: приказ Генеральной прокуратуры РФ, МВД России, МЧС России, Минюста России, ФСБ России, Минэкономразвития России и ФСКН России от 29 декабря 2005 г. № 39/1070/1021/253/780/353/399. Приложение № 2. П. 2.11.

строения методик расследования преступлений отдельных видов или групп:

1) от преступления к лицу: от совокупности собранных по делу объективных и субъективных доказательств к признакам, характеризующим человека (лиц), совершившего (их) преступление;

2) от лица (лиц) к преступлению: использование информации, характеризующей лицо (лиц) и способ их преступного поведения, для установления их причастности к ранее зарегистрированным или ранее совершённым, но неизвестным преступлениям.

На их основе разрабатываются и успешно применяются две схемы организации работы подчиненных сотрудников и подразделений по расследованию уголовных дел о нераскрытых преступлениях прошлых лет. Их успешное сочетание позволяет руководителю органа предварительного расследования рационально распределять обязанности и объемы работы подчиненных сотрудников, эффективно использовать имеющуюся и поступающую из других подразделений органов внутренних дел процессуально значимую информацию²⁴. Необходимо постоянно анализировать эффективность использования оперативно-разыскных, криминалистических, розыскных и иных видов учетов, массивы которых сформированы на основе информации, содержащейся в уголовных делах о преступлениях прошлых лет. Оправдывает себя практика создания специализированных аналитических групп, занимающихся обобщением информации, содержащейся в различных источниках в целях установления серийных преступлений²⁵. Следует помнить, что закон допускает соединение уголовных дел в одно производство, когда виновное лицо не установлено, но имеются достаточные доказательства полагать, что несколько преступлений совершены одним

²⁴ О направлении обзора практики расследования преступлений прошлых лет: письмо Следственного комитета при МВД России от 7 сентября 2007 г. № 17/3-16441; О положительном опыте расследования преступлений прошлых лет: письмо Следственного комитета при МВД России от 29 апреля 2010 г. № 17/3-10403.

²⁵ О создании специализированной аналитической следственно-оперативной группы по анализу и контролю за раскрытием и расследованием грабежей и разбойных нападений: приказ МВД по Республике Татарстан от 1 октября 2012 г. № 571; О создании специализированной аналитической следственно-оперативной группы по анализу и контролю за раскрытием и расследованием краж из жилищ и садово-дачных домиков граждан: приказ МВД по Республике Татарстан от 1 октября 2012 г. № 572; О создании постоянно действующей аналитической группы по вопросам организации работы по раскрытию преступлений, совершенных в прошлые годы: приказ СУ СК РФ и ГУ МВД России по Ставропольскому краю от 16 июня 2009 г. № 62/387.

лицом или группой лиц, которых еще предстоит установить (ч. 2 ст. 153 УПК РФ). Принимаются меры к формированию и ведению картотек о преступлениях, совершенных одним способом, имеющих сходный предмет преступного посягательства или орудие преступления²⁶. Во исполнение требований нормативных правовых актов МВД России создаются постоянно действующие следственно-оперативные группы по расследованию преступлений прошлых лет²⁷.

Если в течение сроков давности предпринятыми мерами установить виновное лицо не представилось возможным, то начальник организует работу по прекращению уголовных дел по п. 3 ч. 1 ст. 24 УПК РФ. Несмотря на отмену нормативного правового акта, регулирующего вопросы организации прекращения уголовных дел за истечением сроков давности²⁸, официальная позиция Генеральной прокуратуры РФ по данному вопросу не изменилась: по ее мнению, истечение сроков давности означает невозможность привлечения к уголовной ответственности лица, совершившего преступление²⁹.

Основные организационные мероприятия реализуемыми руководителями органов расследования преступлений для упорядочения деятельности подчиненных сотрудников по прекращению уголовных дел за истечением сроков давности должны реализовываться в следующей последовательности:

1) проведение ежегодной инвентаризации уголовных дел, приостановленных производством за все предшествующие годы, и вещественных доказательств по ним;

2) группировка приостановленных уголовных дел по годам в соответствии с предполагаемым моментом истечения сроков давности;

²⁶ О разъяснении позиции Генеральной прокуратуры Российской Федерации по соединению уголовных дел по ст. 186 УК РФ: письмо Следственного департамента МВД России от 30 января 2013 г. № 17/3–1881.

²⁷ О положительном опыте работы: письмо Следственного комитета при МВД России от 30 марта 2006 г. № 17/3–5470; О направлении анализа практики создания специализированных СОГ: письмо Следственного комитета при МВД России от 25 июля 2008 г. № 17/3–13191.

²⁸ О порядке прекращения по истечении сроков давности уголовных дел, приостановленных за неустановлением лиц, совершивших преступления: приказ Генеральной прокуратуры РФ от 5 мая 2004 г. № 12; О признании некоторых организационно-распорядительных документов утратившими силу: приказ Генеральной прокуратуры РФ от 20 декабря 2007 г. № 206.

²⁹ О разъяснении практики прекращения уголовных дел в связи с истечением сроков давности: письмо Генеральной прокуратуры РФ от 24 июня 2008 г. № 36-12-08.

3) составление на текущий (предстоящий) календарный год помесячного графика прекращения уголовных дел в связи с истечением сроков давности;

4) закрепление за данным направлением деятельности конкретных сотрудников;

5) ежемесячный контроль выполнения графика прекращения уголовных дел и своевременного предоставления их для проверки в органы прокуратуры совместно со статистическими документами;

б) своевременное направление документов первичного учета в информационные центры территориальных органов МВД России на региональном уровне.

Таким образом, организация расследования уголовных дел о преступлениях, по которым виновное лицо не установлено, охватывает собой период от поступления сообщения о преступлении до истечения сроков давности привлечения к уголовной ответственности. Упорядоченность действий подчиненных достигается реализацией предоставленных руководителям органов расследования преступлений процессуальных и служебных полномочий исходя из ситуаций, складывающихся по каждой группе дел, образующих данную категорию.

§ 3. Организация расследования уголовных дел, по которым подозреваемые (обвиняемые) скрылись от следствия или не имеют реальной возможности участвовать в досудебном производстве

Одним из способов оказания противодействия расследованию является сокрытие подозреваемого или обвиняемого от следствия. В 2013 г. следователями и дознавателями в розыск объявлено свыше 42 тыс. подозреваемых и обвиняемых или 50 % от общего числа лиц, находившихся в розыске. Всего в течение года разыскивалось более 133 тыс. лиц, скрывшихся от следствия и суда, из которых примерно две трети приходится на уголовные дела органов расследования преступлений. В международном розыске находилось 1850 человек, 417 лиц объявлены в розыск в отчетном периоде. В 2013 г. следователями и дознавателями органов внутренних дел по 23,8 тыс. уголовных дел принято решение о приостановлении по п. 2 ч. 2 ст. 208 УПК РФ.

Ранее обращалось внимание, что следственная ситуация по всем уголовным делам данной категории отличается тем, что органы расследования преступлений располагают достаточными фактическими данными, указывающими на конкретное лицо, получившее статус подозреваемого или обвиняемого. Вместе с тем формулировка п. 2 ч. 2 ст. 208 УПК РФ охватывает собой как юридические факты, явившиеся следствием активных действий подозреваемого (обвиняемого) уйти от уголовной ответственности, так и иные причины, по которым органам расследования преступлений не известно местонахождение лица, в отношении которого осуществляется уголовное преследование. С учетом специфики процессуальной деятельности подчиненных по данной категории уголовных дел и особенностей нормы, определяющей основания приостановления предварительного расследования, основной задачей начальников органов предварительного следствия и дознания в системе МВД России становится организация системы мер предупреждения сокрытия подозреваемых (обвиняемых) от следствия по всем уголовным делам, по которым таковые установлены.

На основании изложенного определяется следующая последовательность действий начальников органов расследования преступлений по организации деятельности подчиненных на данном направлении, а именно:

- 1) организация при рассмотрении сообщения о преступлении и в ходе расследования уголовных дел поиска лица, данные о котором известны и имеются достоверные доказательства его виновности в совершении преступления;
- 2) организация предупреждения сокрытия подозреваемого (обвиняемого) от следствия и суда;
- 3) организация установления факта достоверности сокрытия подозреваемого (обвиняемого) от следствия и суда;
- 4) организация розыска подозреваемого (обвиняемого);
- 5) организация обеспечения участия разысканного лица в производстве по уголовному делу.

В рамках первого этапа руководителями предпринимаются меры к поиску лица, заподозренного в совершении преступления, формировании системы доказательств, достаточных для совершения процессуальных действий или принятия решения, в результате которых данное лицо приобретает процессуальный статус подозреваемого или обвиняемого, а у подчиненного появляются достаточные юридические основания для применения в отношении такого лица соответствующих мер принуждения, обеспечивающих его участие в досудебном производстве.

Организация предупреждения сокрытия подозреваемого (обвиняемого) от органов расследования преступления направлена на систематическое выполнение подчиненными сотрудниками по всем находящимся в их производстве уголовным делам комплекса профилактических мер, направленных на недопущение совершения лицом, в отношении которого осуществляется уголовное преследование, активных действий, направленных на то, чтобы уйти от уголовной ответственности. Комплекс данных мер определен специальными приказами МВД России и должен выполняться в полном объеме и незамедлительно после придания лицу статуса подозреваемого или обвиняемого. Так, следователи обязаны в трехдневный срок письменно проинформировать соответствующие подразделения органов внутренних дел по месту совершения преступления о подозреваемых и обвиняемых, в отношении которых избрана мера пресечения, не связанная с лишением свободы³⁰. Выполнение всего комплекса такого рода мероприятий должно быть включено руководителями органов расследования преступлений в памятку по проверке очевидных уголовных дел в соответствии с ежемесячным графиком. Задачи данного этапа решаются начальниками при осуществлении контроля за избранием в отношении подозреваемого (обвиняемого) меры пресечения, соответствующей тяжести совершенного преступления, личности обвиняемого (подозреваемого), его собственной оценке совершенного деяния, реакции окружающих. Руководитель следственного органа имеет право лично допрашивать подозреваемого, обвиняемого без принятия уголовного дела к своему производству при рассмотрении вопроса о даче согласия следователю на возбуждение перед судом ходатайства об избрании меры пресечения (п. 4 ч. 1 ст. 39 УПК РФ).

Следует помнить, что неизвестность места нахождения подозреваемого, обвиняемого от органов расследования преступления должна быть достоверно установлена, проверены все версии факта неявки лица по вызовам к следователю или дознавателю. Неявка может стать следствием совершения преступления в отношении лица или несчастного случая, продолжительной болезни и других обстоятельств. Как и любое процессуальное решение, решение следователя (дознавателя) об объявлении розыска должно быть законным, обоснованным и мотивированным. Руководители должны организовать проведение комплекса меро-

³⁰ См.: п. 18.3 Инструкции о деятельности органов внутренних дел по предупреждению преступлений: утв. приказом МВД России от 17 января 2006 г. № 19.

приятий по установлению причины неизвестности для органов расследования преступлений места нахождения подозреваемого, обвиняемого по уголовному делу, в том числе при отработке версии о безвестном исчезновении³¹. В план следственных действий и оперативно-разыскных мероприятий должны быть внесены изменения, соответствующие складывающейся ситуации, предусмотрены производство осмотра места пребывания и мест возможного сокрытия, обыски, допросы родственников, знакомых, проверки по учетам и базам данных транспортных организаций. На поиск лица должны быть ориентированы наружные наряды полиции, организованы специальные поисковые группы.

Если будут собраны доказательства, что подозреваемый, обвиняемый предпринял умышленные действия и скрылся от органов предварительного расследования, то подчиненные сотрудники обязаны незамедлительно принять решение об объявлении его в розыск, дать соответствующие поручения органам дознания, которым предоставляется вся информация, необходимая для поиска лица. Наличие доказательств о том, что от органов предварительного расследования скрылся подозреваемый, обвиняемый в совершении преступления, за которое предусмотрено наказание в виде лишения свободы на срок до трех лет, является юридическим основанием для избрания в отношении него меры пресечения в виде заключения под стражу (п. 4 ч. 1 ст. 108 УПК РФ), в том числе и в отношении лиц, подозреваемых или обвиняемых в совершении преступлений, перечисленных в ч. 1¹ ст. 108 УПК РФ.

В зависимости от размеров территории, на которой планируется проводить розыскные мероприятия, и субъектов их выполнения розыск классифицируется на местный, межрегиональный, федеральный, межгосударственный и международный. Межгосударственный розыск – это комплекс оперативно-разыскных, поисковых, информационно-аналитических и иных мероприятий МВД государств – участников СНГ, направленных на обнаружение, задержание и заключение под стражу в целях выдачи или осуществления уголовного преследования лиц, скрывающихся от органов дознания, следствия и находящихся за пределами государства-инициатора, но в пределах террито-

³¹ Об утверждении Инструкции о порядке рассмотрения заявлений, сообщений о преступлениях и иной информации о происшествиях, связанных с безвестным исчезновением граждан: приказ Генеральной прокуратуры РФ и МВД России от 27 февраля 2010 г. № 70/122.

рии государств — участников СНГ³². Объявление скрывшегося в международный розыск является юридическим основанием для принятия судебного решения об избрании меры пресечения в виде заключения под стражу в отсутствие обвиняемого. При подготовке следователем адресованного иностранному государству запроса о выдаче разыскиваемого лица для уголовного преследования к нему должна быть приложена заверенная копия постановления судьи об избрании в качестве меры пресечения заключения под стражу (ч. 5 ст. 460 УПК РФ).

В 2013 г. прекращен розыск 61 % подозреваемых, обвиняемых. Международный розыск прекращен в отношении 237 человек, из которых треть была обнаружена в России. За рубежом установлено местонахождение 148 лиц, из них 131 задержан, в том числе 78 % на территории государств дальнего зарубежья. Примерно в отношении каждого 5 лица розыск прекращен в связи с прекращением уголовного дела (уголовного преследования). К началу 2014 г. в розыске находилось около 52 тыс. подозреваемых, обвиняемых, из них примерно в отношении трети решение об объявлении в розыск было принято в 2013 г.

При поступлении информации об обнаружении разыскиваемого лица начальник должен организовать реализацию мероприятий, обеспечивающих участие подозреваемого, обвиняемого в производстве по уголовному делу. Как правило, применяется несколько схем организации работы в зависимости от места обнаружения разыскиваемого лица, а именно:

1) лицо обнаружено на территории обслуживания органа внутренних дел, сотрудники которого принимали решение об объявлении в розыск;

2) подозреваемый, обвиняемый, в отношении которого избрана мера пресечения, не связанная с заключением под стражу, обнаружен иным территориальным органом МВД России, чем тот, сотрудники которого принимали решение об объявлении в розыск³³;

³² Инструкция о едином порядке осуществления межгосударственного розыска лиц: утв. решением Совета министров внутренних дел государств — участников СНГ от 7 сентября 2007 г.; Договор государств — участников Содружества Независимых Государств о межгосударственном розыске лиц (Москва, 10 декабря 2010 г.) // СПС КонсультантПлюс; О ратификации Договора государств — участников Содружества Независимых Государств о межгосударственном розыске лиц: Федеральный закон Российской Федерации от 5 мая 2014 г. № 87-ФЗ // СЗ РФ. 2014. № 19. Ст. 2292.

³³ В 2013 г. в розыск было объявлено 93,3 % лиц с мерой пресечения, не связанной с заключением под стражу.

3) в отношении разыскиваемого избрана мера пресечения в виде заключения под стражу, и он обнаружен на территории, обслуживаемой иным территориальным органом МВД России.

Алгоритмы действий руководителя и подчиненных сотрудников прописаны в соответствующих нормативных правовых актах, в том числе и в ситуации обнаружения разыскиваемого лица на территории иностранного государства. Задача начальника обучить личный состав и проконтролировать выполнение им возложенных на сотрудников обязанностей.

В том случае если Российской Федерации будет отказано в выдаче разыскиваемого и невозможности производства процессуальных действий с его участием на территории Российской Федерации, то организуется направление всех материалов возбужденного и расследуемого уголовного дела в Генеральную прокуратуру Российской Федерации, уполномоченную решать вопрос об их направлении в компетентные органы иностранного государства для осуществления уголовного преследования³⁴.

Особенность организации деятельности подчиненных сотрудников по находящимся в производстве уголовным делам при возникновении обстоятельств, препятствующих реальной возможности участия в уголовном деле подозреваемых, обвиняемых, местонахождение которых известно, состоит в определении механизма контроля за наличием (существованием в реальности) таких обстоятельств и своевременным возобновлением производства по уголовному делу при их исчезновении или устранении. Руководители могут ввести учащенный порядок проверки материалов уголовных дел, истребования от подчиненных служебных документов, в которых отражалась бы объективная информация о наличии обстоятельств, послуживших основанием для приостановления производства по уголовному делу.

Таким образом, действия руководителей предварительного следствия и дознания в системе МВД России должны быть направлены на выполнение подчиненными сотрудниками комплекса действий, препятствующих подозреваемым, обвиняемым уклонению от уголовной ответственности, направленных на установление достоверности факта сокрытия и осуществления розыскных мероприятий, обеспечивающих реальное участие лиц, в отношении которых осуществляется уголовное преследование, в досудебном производстве по уголовным делам.

³⁴ Ст. 458 УПК РФ; Европейская конвенция о передаче судопроизводства по уголовным делам ETS № 073 (Страсбург, 15 мая 1972 г.) // СПС КонсультантПлюс.

Лекция 13

Организация деятельности органов внутренних дел по расследованию преступлений против личности

§ 1. Понятие организации расследования преступлений против личности

Согласно ст. 18 Конституции Российской Федерации права и свободы человека и гражданина являются непосредственно действующими. Они определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием. Под охраной Основного закона находятся жизнь (ст. 20), достоинство личности (ст. 21), свобода и личная неприкосновенность (ст. 22, 27), неприкосновенность частной жизни, личная и семейная тайна, честь и доброе имя (ст. 23), материнство, детство и семья (ст. 38) и многие другие, непосредственно связанные с конкретной личностью ценности. Конституция Российской Федерации гарантирует государственную, в том числе и судебную, защиту прав и свобод человека и гражданина (ст. 45, 46, 52).

Особо опасные нарушения прав и свобод личности криминализованы государством, а их правовые модели систематизированы в форме уголовно-правовых норм в разделе VII УК РФ «Преступления против личности». Под защиту уголовного закона государством поставлены жизнь и здоровье (гл. 16), свобода, честь и достоинство личности (гл. 17), половая неприкосновенность и половая свобода личности (гл. 18), конституционные права и свободы человека и гражданина (гл. 19), семья и несовершеннолетние (гл. 20).

Преступления против личности в достаточной степени распространены и занимают свою нишу в структуре преступности. Так, в 2004 г. их совокупность, представленная составами наиболее распространенных преступлений (убийство, умышленное причинение тяжкого вреда здоровью, изнасилование), в общей массе совершённых преступлений занимала 3,4 %, в 2008 г. — 2,2 %, в 2012 г. — 2,4 %¹. В 2012–2013 гг. против личности со-

¹ Преступность и правонарушения (2004–2008): статистический сборник. М., 2009. С. 11; Преступность и правонарушения (2008–2012): статистический сборник. М., 2013. С. 11.

вершалось каждое шестое из всех регистрируемых преступлений². В 2013 г. в результате преступных посягательств погибло 18,2 тыс. человек, здоровью 24,9 тыс. человек причинен тяжкий вред. По итогам расследования остались нераскрытыми 1,2 тыс. убийств и покушений на убийство, 3,8 тыс. умышленных причинений тяжкого вреда здоровью, 10,1 тыс. умышленных причинений средней тяжести вреда здоровью.

Процессуальная деятельность органов предварительного следствия и дознания в системе МВД России призвана создать необходимые условия для судебной защиты прав и свобод личности, нарушенных преступлениями частного, частно-публичного и публичного характера. Упорядочение служебной и процессуальной деятельности органов предварительного следствия и дознания в системе МВД России на районном уровне при расследовании ими преступлений против личности находится в компетенции соответствующих руководителей органов и структурных подразделений, использующих предоставленные им законом и иными нормативными правовыми актами полномочия при реализации основных функций управления. Руководители территориальных органов МВД России должны прежде всего уметь правильно организовать исполнение подчиненными подразделениями и сотрудниками законодательства Российской Федерации об уголовном судопроизводстве, выполнение требований иных нормативных правовых актов и управленческих решений, принятых вышестоящими субъектами управления.

Роль и место территориальных органов МВД России в обеспечении уголовно-правовой защиты личности определяется следующими факторами:

1) законодательно определенным кругом преступных нарушений закона, по уголовным делам о которых следователи и дознаватели органов внутренних дел вправе осуществлять предварительное расследование;

2) обязанностью органов внутренних дел оперативно реагировать на поступающие в их адрес сообщения о совершаемых преступлениях против личности³;

3) встречаемостью и распространенностью преступлений указанной категории на обслуживаемой территории.

² Состояние преступности в России за январь – декабрь 2012 г.: статистический сборник. М., 2013. С. 5; Состояние преступности в России за январь–декабрь 2013 г.: статистический сборник. М., 2014. С. 5.

³ О полиции: Федеральный закон Российской Федерации от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ. Ч. 1. Ст. 12. П. 1–3.

В соответствии с п. 3 ч. 2 ст. 151 УПК РФ следователи органов внутренних дел вправе проводить предварительное следствие по уголовным делам о следующих преступлениях против личности:

- 1) посягающих на жизнь и здоровье (ч. 1–3 ст. 111, ст. 113, 114, ч. 2 ст. 117, ч. 3 и 4 ст. 122, ч. 3 ст. 123, ст. 124 УК РФ)⁴;
- 2) посягающих на свободу личности (ст. 127¹, 127² УК РФ);
- 3) совершённых против семьи и несовершеннолетних (ч. 2 и 3 ст. 150, ч. 2 и 3 ст. 151 УК РФ)⁵.

Они могут производить предварительное следствие по уголовному делу о преступлении, предусмотренном ст. 146 УК РФ, в том случае, если преступление было выявлено территориальным органом МВД России.

Органы внутренних дел, выступая в качестве органов дознания, вправе возбудить уголовное дело и провести в течение 10 суток неотложные следственные действия по абсолютному большинству преступлений против личности. После выполнения неотложных следственных действий и не позднее 10 суток с момента возбуждения уголовного дела оно подлежит направлению руководителю следственного органа, уполномоченного в соответствии с ч. 2 ст. 151 УПК РФ осуществлять предварительное следствие по уголовным делам данной категории. Следовательно, начальники территориальных органов МВД России должны обеспечить готовность подчиненных сотрудников к производству неотложных следственных действий по уголовным делам о преступлениях, которые не отнесены к подследственности следователей органов внутренних дел.

Дознаватели органов внутренних дел, на которых начальником органа дознания или его заместителем возложены полномочия органа дознания по производству дознания по уголовным делам, по которым производство предварительного следствия необязательно, вправе в соответствии с ч. 3 ст. 150, п. 1 ч. 3 ст. 151 УПК РФ осуществлять предварительное расследование уголовных дел о следующих преступлениях против личности:

- 1) совершённых против жизни и здоровья личности (ст. 112, 115, 116, ч. 1 ст. 117, 118, 119, 121, ч. 1 и 2 ст. 122, ч. 1 ст. 123, ст. 125 УК РФ);

⁴ Заметим, что в п. 3 ч. 2 ст. 151 УПК РФ упомянута ч. 3 ст. 117 УК РФ, которая в тексте УК РФ в настоящее время отсутствует.

⁵ Предварительное следствие по уголовным делам о преступлениях, предусмотренных ст. 150 УК РФ, производится следователями того органа, к чьей подследственности относится преступление, в связи с которым возбуждено соответствующее уголовное дело.

2) посягающих на свободу, честь и достоинство личности (ч. 1 ст. 127, 1281 УК РФ);

3) совершённых против семьи и несовершеннолетних (ч. 1 ст. 150 и ч. 1 ст. 151, ст. 1511; ст. 153—156 УК РФ)⁶.

Начальникам территориальных органов МВД России, их заместителям по следствию, начальникам подразделений дознания необходимо знать, что в соответствии с п. 2 ч. 3 ст. 150 УПК РФ по уголовным делам об иных преступлениях против личности, отнесенных к категории небольшой и средней тяжести, может проводиться дознание по письменному указанию прокурора. Одновременно в силу ч. 4 ст. 150, п. 4 ч. 1 ст. 226 УПК РФ по письменному указанию прокурора уголовные дела, указанные в п. 1 ч. 3 ст. 150 УПК РФ, могут быть переданы для производства предварительного следствия⁷. Знание данных правил позволит руководителям, используя предоставленные законом полномочия, перераспределять нагрузку по уголовным делам, расследуемым сотрудниками территориального органа МВД России.

Выбор способа организационного обеспечения расследования каждой вышеназванной группы преступлений против личности на конкретной обслуживаемой территории будет определяться не только законодательной моделью распределения обязанностей осуществления уголовного преследования лиц, виновных в совершении рассматриваемой разновидности преступлений, но и фактической встречаемостью и распространенностью таких преступлений на обслуживаемой территории, степенью сложности их расследования, отлаженностью внешнего взаимодействия с иными субъектами системы обеспечения государственной защиты прав и свобод личности. Фактическое количество, степень и характер сложности уголовных дел, находящихся в производстве подчиненных сотрудников, являются важными характеристиками специального объекта управления, выделяемого в составе возглавляемого подразделения на основе критерия схожести процессуальной деятельности под-

⁶ В силу правила п. 1 ч. 3 ст. 151 УПК РФ расследование уголовных дел о преступлениях, предусмотренных ст. 157 УК РФ, отнесено к компетенции дознавателей органов Федеральной службы судебных приставов, а расследование уголовных дел о преступлениях, предусмотренных ч. 3 ст. 150 УПК РФ, совершенных специальными субъектами (лицами, указанными в п. «б» и «в» п. 1 ч. 2 ст. 151 УПК РФ), является правом следователей Следственного комитета Российской Федерации (п. 7 ч. 3 ст. 151 УПК РФ).

⁷ Правоприменительная практика идет по пути изменения формы предварительного расследования и в случаях истечения предельных сроков дознания, установленных ч. 4 и 5 ст. 223 УПК РФ.

чиненных сотрудников по уголовным делам о преступлениях против личности.

Организация управления деятельностью органов предварительного следствия и дознания МВД России на районном уровне при расследовании ими преступлений против личности предполагает достижение упорядоченности процессуальной и служебной деятельности всего органа (или специализированного подразделения в нем) и каждого отдельного сотрудника на данном направлении в соответствии с требованиями УПК РФ и иных нормативных правовых актов, научных рекомендаций криминалистики и научной организации труда. Оба аспекта организации непосредственно связаны между собой: строгая упорядоченность всего коллектива процессуальных сотрудников, их сплоченность в достижении поставленных целей и решении задач определяет в значительной степени результативность работы каждого из них на закрепленной за ним линии расследования преступлений. Строгое следование требованиям закона и рекомендациям криминалистики в расследовании отдельных уголовных дел о преступлениях против личности оказывает непосредственное влияние на общие результаты деятельности подразделения в целом. Указанная упорядоченность достигается в результате реализации начальниками органов предварительного следствия и подразделений дознания, руководителями территориальных органов МВД России на районном уровне полномочий, предоставленных им уголовно-процессуальным законом и ведомственными нормативными правовыми актами.

Для определения направлений организации расследования преступлений могут быть выбраны различные критерии, позволяющие руководителям упорядочивать разнообразные связи, существующие между элементами данной системы. В качестве таких критериев могут быть выбраны стадии досудебного производства, этапы расследования уголовных дел, виды преступлений против личности, основные оценочные показатели, субъекты внутреннего и внешнего взаимодействия. Постановка разноплановых, но согласованных между собой задач на каждом направлении позволит организовать расследование всех уголовных дел о преступлениях против личности, одновременно находящихся в производстве следователей и дознавателей конкретного территориального органа МВД России, определить целевые ориентиры их процессуальной и служебной деятельности с учетом накопленного положительного опыта и ранее принятых решений по устранению выявленных недостатков.

Таким образом, организация расследования преступлений против личности — это реализация руководителями органов расследования преступлений или уполномоченными ими лицами процессуальных и служебных полномочий с целью достижения упорядоченности деятельности подчиненных сотрудников (подразделений), осуществляющих на постоянной или временной основе расследование уголовных дел о преступлениях против личности, в соответствии с требованиями законодательства Российской Федерации, криминалистическими рекомендациями и решениями вышестоящих субъектов управления.

§ 2. Особенности организации начальником территориального органа МВД России на районном уровне рассмотрения сообщений о преступлениях против личности

Подсистема рассмотрения сообщений о преступлениях против личности является составным элементом системы постоянной готовности территориального органа МВД России на районном уровне к реагированию на поступающие в дежурную часть сообщения о преступлениях⁸. На организацию деятельности дежурных следственно-оперативных групп, которым поручены проверка, рассмотрение и разрешение сообщений о преступлениях против личности, оказывают влияние специфика поступления такой информации в дежурную часть территориального органа МВД России, порядок рассмотрения заявлений о преступлениях, уголовное преследование которых осуществляется в частном и частно-публичном порядке, разрешение на производство в стадии возбуждения уголовного дела следственных и иных процессуальных действий, в ходе которых могут быть выявлены следы и иные вещественные доказательства, характерные для механизма совершения рассматриваемой категории преступлений.

Неотъемлемым элементом формирования подсистемы рассмотрения сообщений о преступлениях против личности является служебная подготовка сотрудников, включаемых в состав

⁸ *Валов С.В.* Организация начальником территориального органа МВД России на районном уровне приема, регистрации и разрешения сообщений о преступлениях // Труды Академии управления МВД России. 2012. № 3 (23). С. 15–20.

дежурных следственно-оперативных групп, их материально-техническое обеспечение, позволяющее обнаруживать, фиксировать и сохранять следы и иные вещественные доказательства, специфические для рассматриваемого вида преступлений. Служебная подготовка должна включать в себя изучение нормативных правовых актов, методических рекомендаций по расследованию преступлений против личности, постановлений пленума Верховного суда РФ и решений иных судов, управленческих решений вышестоящих субъектов управления. Практические занятия должны формировать умения и навыки производства неотложных следственных и иных процессуальных действий, принятия процессуальных решений при проверке сообщений о преступлениях против личности.

В чемоданах следователей, которыми комплектуются дежурные части, органы предварительного следствия, подразделения дознания, всегда должны быть необходимые расходные материалы, позволяющие не только произвести качественную упаковку биологических и иных следов, но и обеспечить их сохранность до поступления в экспертное учреждение. Длительность хранения следов биологического происхождения обеспечивается созданием специальных помещений или хранилищ, отвечающих предъявляемым требованиям и обеспечивающих необходимые условия.

Сообщения о совершении преступлений против личности, как правило, поступают в дежурную часть из медицинских организаций, непосредственно от пострадавших или очевидцев общественно опасных деяний. Специфика видовых объектов преступлений против личности предполагает причинение физического и морального вреда потерпевшему и близким ему лицам, нарушение нормального состояния физического, психического и социального благополучия человека, влекущего заболевания, а также расстройства функций органов и систем организма. Получение в ходе проверки сообщения информации о причинах смерти, характере и степени вреда, причиненного здоровью пострадавшего, являет неотъемлемым элементом установления основания для возбуждения уголовного дела. Получение такой информации в ходе проверки сообщения связано с раскрытием сведений о факте обращения лица за оказанием медицинской помощи, состоянии его здоровья и диагнозе, иных сведений, полученных при его медицинском обследовании и лечении. Сведения, составляющие врачебную тайну, предоставляются органам внутренних дел без согласия гражданина или его закон-

ного представителя в целях информирования о поступлении пациента, в отношении которого имеются достаточные основания полагать, что вред его здоровью причинен в результате противоправных действий⁹.

Начальник территориального органа МВД России, формируя подсистему рассмотрения сообщений о преступлениях против личности, должен организовать информационное взаимодействие со всеми медицинскими организациями, расположенными на обслуживаемой территории. Организатором передачи сведений о фактах поступления (обращения) пациентов, в отношении которых имеются достаточные основания полагать, что вред их здоровью причинен в результате противоправных действий, является руководитель медицинской организации. Он обязан назначить медицинских работников, ответственных за своевременное информирование территориальных органов МВД России о фактах поступления (обращения) таких пациентов. Признаки причинения вреда здоровью в результате совершения противоправных действий определены нормативным правовым актом Минздравсоцразвития РФ¹⁰. При выявлении у пациента вышеназванных признаков и наличии достаточных оснований полагать, что вред его здоровью причинен в результате противоправных действий, медицинский работник медицинской организации передает информацию об этом в территориальный орган МВД России телефонограммой с последующим направлением в течение одного рабочего дня письменного извещения о поступлении (обращении) пациента. Извещение, приобщаемое к материалам проверки сообщения, должно быть подписано руководителем медицинской организации или одним из его заместителей и заверено круглой печатью медицинской организации. Кроме того, факт поступления (обращения) пациентов фиксируется в специальном журнале, информация из которого при необходимости также может быть приобщена к материалам проверки и оценена в сопоставлении с иными источниками информации. Сведения, зарегистрированные в журнале, могут быть

⁹ Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации: Федеральный закон Российской Федерации от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ. Ст. 13 // СЗ РФ. 2011. № 48. Ст. 6724.

¹⁰ Об утверждении Порядка информирования медицинскими организациями органов внутренних дел о поступлении пациентов, в отношении которых имеются достаточные основания полагать, что вред их здоровью причинен в результате противоправных действий: приказ Минздравсоцразвития РФ от 17 мая 2012 г. № 565н // Рос. газ. 2012. 3 авг.

использованы сотрудниками комиссии для проведения сверок полноты регистрации заявлений (сообщений) о преступлениях против личности. Неполное, недостоверное отражение в телефонограмме, письменном извещении или журнале информации о поступлении (обращении) пациента, а равно несвоевременное направление в территориальные органы МВД России сведений могут явиться поводом для внесения соответствующих представлений в адрес руководителей медицинских организаций.

Отсутствие в заявлениях пострадавших данных, указывающих на лиц, совершивших преступления, уголовное преследование за которые осуществляется в частном или частно-публичном порядке, не является основанием для отказа в принятии мер по установлению события преступления, изобличению лица или лиц, виновных в совершении таких преступлений (ч. 4 ст. 20, ч. 4 ст. 147 УПК РФ)¹¹. Заявления о таких преступлениях могут поступить к руководителям органов расследования и от мирового судьи (ч. 2 ст. 147 УПК РФ).

В стадии возбуждения уголовного дела для проверки сведений, изложенных в извещениях медицинских организаций, заявлениях пострадавших, очевидцах преступления, явках с повинной руководитель должен организовать в соответствии с УПК РФ производство подчиненными сотрудниками осмотра места происшествия, осмотра документов, предметов, трупов, их исследований, освидетельствования, получение образцов для сравнительного исследования и назначение судебной экспертизы. При производстве следственных действий подчиненные должны применять технические средства, например, фото- и видеосъемку для фиксации телесных повреждений. Производство названных выше следственных и иных процессуальных действий обеспечивается инструктажем следственно-оперативной группы перед заступлением на дежурство или непосредственно перед выездом на место происшествия, а проверка фактического производства и полученных результатов осуществляется ответственным от руководящего состава территориального органа МВД России, начальником органа предва-

¹¹ Подробнее см.: По делу о проверке конституционности положений частей второй и четвертой статьи 20, части шестой статьи 144, пункта 3 части первой статьи 145, части третьей статьи 318, частей первой и второй статьи 319 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с запросами Законодательного Собрания Республики Карелия и Октябрьского районного суда города Мурманска: постановление Конституционного суда РФ от 27 июня 2005 г. № 7-П // СЗ РФ. 2005. № 28. Ст. 2904.

рительного следствия непосредственно на месте происшествия. Начальник территориального органа МВД России имеет право проверить материалы проверки сообщения у сотрудников органа дознания или заслушать доклад следователя, возглавлявшего дежурную следственно-оперативную группу. Отсутствие в плане следственных действий и оперативно-разыскных мероприятий, представленном на утверждение, информации о результатах первичных следственных и иных процессуальных действий, направленных ее дальнейшего использования в ходе расследования является основанием для возвращения проекта плана на доработку. В данном случае руководитель может рассмотреть вопрос о направлении дежурной следственно-оперативной группы для повторного осмотра места происшествия.

Во исполнение требований ч. 2 ст. 178 УПК РФ руководители должны проверить включение в планы следственных действий и оперативно-разыскных мероприятий по уголовным делам о преступлениях против личности, в результате которых наступила смерть лица, обязательного фотографирования и дактилоскопирования неопознанных трупов, проведение обязательной государственной геномной регистрации в соответствии с законодательством Российской Федерации в порядке, установленном Правительством Российской Федерации. Следует предпринять меры, исключающие кремирование неопознанных трупов. Направление на патолого-анатомическое вскрытие тел умерших после констатации биологической смерти человека медицинским работником медицинской организации или выездной бригадой скорой медицинской помощи в зависимости от места смерти организуется заведующим отделением медицинской организации, в котором находился пациент на момент наступления смерти, а в случае его отсутствия – дежурным врачом. При наступлении смерти вне медицинской организации данные действия организуются врачом (фельдшером) медицинской организации, в которой умерший получал первичную медико-санитарную помощь, либо медицинской организацией, осуществляющей медицинское обслуживание территории, где констатирована смерть¹².

¹² Об утверждении Правил определения момента смерти человека, в том числе критериев и процедуры установления смерти человека, Правил прекращения реанимационных мероприятий и формы протокола установления смерти человека: постановление Правительства Российской Федерации от 20 сентября 2012 г. № 950 // СЗ РФ. 2012. № 39. Ст. 5289; О порядке проведения патолого-анатомических вскрытий: приказ Минздравсоцразвития РФ от 6 июня 2013 г. № 354н // СПС КонсультантПлюс.

Заключение о причине смерти и диагнозе заболевания выдается правоохранительным органам по их требованию в форме выписки из протокола патолого-анатомического вскрытия. Информация, полученная в ходе патолого-анатомического вскрытия, отражается в протоколе учетной медицинской документации по форме № 013/у и в медицинской карте стационарного больного или амбулаторного пациента. По письменному запросу органов дознания и предварительного следствия им могут быть выданы гистологические препараты, биологические материалы в парафиновых блоках и копии протоколов патолого-анатомического вскрытия.

Необходимость производства судебных экспертиз, исследований документов, предметов, трупов рассматриваются в качестве юридических оснований для принятия руководителем следственного органа по ходатайству следователя решения о продлении срока проверки сообщения о преступлении против личности до 30 суток с обязательным указанием на конкретные, фактические обстоятельства, послужившие основанием для такого продления. По материалам, находящимся в производстве органа дознания, решение принимается надзирающим прокурором.

Напомним, что территориальные органы МВД России на районном уровне, а также входящие в их состав управления (отделы, отделения, пункты) полиции, являясь органами дознания, имеют право возбудить уголовное дело по признакам преступлений против личности, по которым производство предварительного следствия является обязательным, и провести в течение 10 суток неотложные следственные действия. В том случае если лицо, виновное в совершении такого преступления, к моменту направления уголовного дела руководителю соответствующего следственного органа не будет обнаружено, то орган дознания обязан принимать розыскные и оперативно-розыскные меры для его установления, уведомляя следователя об их результатах.

При принятии решения о возбуждении уголовного дела о преступлениях против личности, включенных в приложение № 24 к приказу МВД России от 4 января 1999 г. № 1, руководитель следственного органа обязан в течение 3-х суток с момента возбуждения уголовного дела в отношении конкретного лица, а при отсутствии подозреваемого (обвиняемого) – в течение 5 суток подготовить и направить вышестоящему руководителю спецсообщение, к которому прилагаются копии процессуального решения и плана расследования. В спецсообщении указывается: номер уголовного дела, дата его возбуждения, статья УК РФ, данные о времени, месте и способе, обстоятельствах

и количестве совершённых преступлений, сведения о потерпевших и сумма ущерба, фамилия и должность лица, производящего расследование, состав следственно-оперативной группы.

Таким образом, основной задачей, стоящей перед начальником территориального органа МВД России на районном уровне при организации деятельности в стадии возбуждения уголовного дела, является упорядочение действий сотрудников, включенных в состав дежурной следственно-оперативной группы, и иных взаимодействующих с ними субъектов по своевременному реагированию на сообщения о преступлениях против личности, принятию всех необходимых и достаточных мер по установлению юридических оснований для начала осуществления уголовного преследования. Решение задачи обеспечивается готовностью личного состава, материально-техническим, методическим и иными видами обеспечения их действий, отлаженной схемой внутреннего и внешнего взаимодействия.

§ 3. Реализация руководителями органов предварительного следствия и дознания своих полномочий по организации расследования преступлений против личности

Для организации деятельности подчиненных сотрудников и подразделений при расследовании ими уголовных дел о преступлениях против личности начальники используют предоставленные им процессуальные и служебные полномочия. Порядок и правила их применения регулируются соответствующими нормативными правовыми актами, основания применения – складывающейся оперативной обстановкой и следственной ситуацией по каждому конкретному уголовному делу.

Объем процессуальных полномочий руководителя следственного органа по контролю за ходом расследования преступлений против личности определен ст. 39 и другими нормами УПК РФ, начальника специализированного подразделения дознания – ст. 40¹ УПК РФ и другими статьями кодекса. Как правило, контрольные функции реализуются начальником органа расследования преступления по результатам рассмотрения подчиненным сотрудником сообщения о преступлении, непосредственно после возбуждения уголовного дела, спустя

месяц после начала производства по нему (для дознания — спустя 15 дней), за 10 дней до истечения процессуального срока и непосредственно при проверке процессуального решения, принятого следователем или дознавателем. Реализуя указанные полномочия, руководитель следственного органа, как правило, дает письменные указания о направлении расследования, производстве отдельных следственных действий (п. 3 ч. 1, ч. 3 ст. 39 УПК РФ), согласовывает решения следователя о возбуждении перед судом ходатайства о проведении определенных следственных действий, изымает уголовное дело у следователя и передает его другому следователю, обязательно указывая основания такой передачи дела (п. 1 ч. 1 ст. 39 УПК РФ). Аналогичные полномочия имеет и начальник подразделения дознания (ч. 1, 3 и 4 ст. 40¹ УПК РФ). Результаты выполнения руководителями своих процессуальных полномочий ежемесячно обобщаются и ежеквартально представляются в вышестоящий орган управления.

При организации процессуальной деятельности подчиненных сотрудников необходимо учитывать некоторые особенности расследования уголовных дел о преступлениях против личности.

С учетом того, что обязательным элементом предмета доказывания по уголовным делам о преступлениях против личности является установление характера и степени вреда, причиненного здоровью, начальником территориального органа МВД России должно быть организовано внутреннее и внешнее взаимодействие сотрудников органов предварительного следствия и дознания с экспертными учреждениями, поскольку для доказывания указанных обстоятельств в соответствии с требованиями ст. 196 УПК РФ необходимо производство судебной экспертизы. Правила определения степени тяжести вреда, причиненного здоровью человека, и медицинские критерии определения степени тяжести вреда, причиненного здоровью человека, определены соответствующими нормативными правовыми актами¹³. Знание руководителями указанных нормативных правовых актов позволит правильно оценить собранные по уголовному делу доказательства и основанные на них решения подчиненных сотрудников о квалификации деяний виновных лиц.

¹³ Об утверждении Правил определения степени тяжести вреда, причиненного здоровью человека: постановление Правительства Российской Федерации от 17 августа 2007 г. № 522 // СЗ РФ. 2007. № 35. Ст. 4308; Об утверждении Медицинских критериев определения степени тяжести вреда, причиненного здоровью человека: приказ Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации от 24 апреля 2008 г. № 194н // Рос. газ. 2008. 5 сент.

При организации внешнего взаимодействия следует иметь в виду, что решениями Верховного суда Российской Федерации признаны недействующими правовые нормы, согласно которым не допускалось определение степени тяжести вреда, причиненного здоровью человека, вне медицинских учреждений государственной системы здравоохранения¹⁴. В связи с чем производство экспертизы с целью определения степени тяжести вреда, причиненного здоровью человека, может осуществляться врачом — судебно-медицинским экспертом медицинского учреждения — либо индивидуальным предпринимателем, обладающим специальными знаниями и имеющим лицензию на осуществление медицинской деятельности, включая работы (услуги) по судебно-медицинской экспертизе. В случае невозможности производства экспертиз и осуществления экспертной деятельности в государственном судебном экспертном учреждении, обслуживающем закрепленную за ним территорию, в связи с отсутствием эксперта конкретной специализации, необходимой материально-технической базы либо специальных условий для проведения исследований, экспертиза для органа или лица, назначившего экспертизу, может быть осуществлена в ином аналогичном учреждении, обслуживающем другую территорию.

Кроме того, учитывая характер совершаемых против личности преступлений, по значительной части из них требуется проведение иных судебных экспертиз. Производство судебных экспертиз по расследуемым уголовным делам может быть организовано в учреждениях судебно-медицинской экспертизы Минздравсоцразвития РФ и в ЭКП системы МВД России¹⁵.

Производство предварительного расследования по уголовным делам против личности связано с получением информации о частной жизни участников уголовного судопроизводства. Реализация руководителями права проверки уголовных дел, находящихся в производстве сотрудников, не должна создавать условия для нарушений требований ст. 161 УПК РФ.

¹⁴ Определение Кассационной коллегии Верховного суда РФ от 9 декабря 2010 г. № КАС10-611 // Рос. газ. 2010. 30 дек.; Решение Верховного суда РФ от 21 марта 2011 г. № ГКПИ11-141 // Рос. газ. 2011. 13 июля.

¹⁵ Об утверждении Порядка организации и производства судебно-медицинских экспертиз в государственных судебно-экспертных учреждениях Российской Федерации: приказ Минздравсоцразвития РФ от 12 мая 2010 г. № 346н // Рос. газ. 2010. 20 авг.; Вопросы организации производства судебных экспертиз в экспертно-криминалистических подразделениях органов внутренних дел Российской Федерации: приказ МВД России от 29 июня 2005 г. № 511. Приложение № 2.

Анализ практики показывает, что значительная часть преступлений против личности совершается на бытовой почве, участниками событий которых выступают лица, находящиеся в родственных связях. Зачастую участники события, в котором были усмотрены признаки состава преступления, при допросах пользуются ст. 51 Конституции РФ, позволяющей не свидетельствовать против себя самого, своего супруга и близких родственников, круг которых определен п. 4 ст. 5 УПК РФ. Предвидя возможность наступления таких последствий, руководитель должен ориентировать подчиненных сотрудников на сбор и всестороннее исследование объективных доказательств, сводящих к минимуму познание обстоятельств совершенного преступления, опираясь исключительно на показания участников уголовного судопроизводства. Решение данной задачи достигается дачей письменных указаний о производстве следственных и иных процессуальных действий, внесением изменений в планы следственных действий и оперативно-разыскных мероприятий.

В ходе расследования определенной части уголовных дел о преступлениях против личности встает вопрос о необходимости применения принудительных мер медицинского характера. При наступлении соответствующих юридических оснований руководители должны принять меры к расширению подчиненными предмета доказывания (ст. 434 УПК РФ), соблюдению установленного порядка лишения лица уголовно-процессуальной дееспособности (ст. 437 УПК РФ), помещения лица в медицинскую организацию, оказывающую психиатрическую помощь в стационарных условиях (ст. 435 УПК РФ), обеспечению участия законного представителя и защитника (ст. 437, 438 УПК РФ).

Начальники органов расследования преступлений должны проконтролировать приобщение к материалам уголовных дел справок медицинских организаций о средствах, затраченных на стационарное лечение граждан в случаях причинения вреда их здоровью в результате умышленных преступных действий, а также производство подчиненными сотрудниками следственных и иных процессуальных действий, направленных на создание условий для возмещения понесенных медицинскими организациями расходов¹⁶.

¹⁶ О возмещении средств, затраченных на лечение граждан, потерпевших от преступных действий: Указ Президиума Верховного Совета СССР от 25 июня 1973 г. № 4409-VIII // Ведомости Верховного Совета СССР. 1973. № 27. Ст. 348; О практике применения судами Указа Президиума Верховного Совета СССР от 25 июня 1973 г. «О возмещении средств, затраченных на лечение граждан, потерпевших от преступных действий»: постановление пленума Верховного суда СССР от 13 декабря 1974 г. № 9 // Бюллетень Верховного суда СССР. 1975. № 1.

УПК РФ установлены особые правила о прекращении уголовных дел о преступлениях против личности. Так, уголовные дела о преступлениях, предусмотренных ч. 1 ст. 115, ч. 1 ст. 116, ч. 1 ст. 128¹ УК РФ, могут быть прекращены в связи с примирением потерпевшего с обвиняемым. В случаях, предусмотренных ст. 76 УК РФ, уголовное дело по факту совершения преступления, предусмотренного ч. 1 ст. 146 УК РФ, может быть прекращено на основании соответствующего заявления потерпевшего или его законного представителя, если лицо, подозреваемое или обвиняемое в совершении данного преступления, примирилось с потерпевшим и загладило причиненный ему вред. Решение о прекращении принимается следователем с согласия руководителя следственного органа, а дознавателем — с согласия прокурора.

Одним из первоочередных вопросов, разрешаемых субъектом управления на районном уровне посредством применения процессуальных и (или) служебных полномочий, является определение способа организационного обеспечения расследования преступлений против личности, совершаемых на обслуживаемой территории. При этом решения принимаются как в отношении всей массы уголовных дел, находящейся в производстве следователей или дознавателей в течение календарного года, так и в отношении отдельных уголовных дел, деятельность исполнителей по которым требует управляющего воздействия. На практике используются все доступные руководителям способы организационного обеспечения: от введения линейной специализации, создания следственных групп (групп дознавателей) и следственно-оперативных групп до образования специализированного подразделения по расследованию преступлений против личности¹⁷. Принимая одно из вышеназванных управленческих решений субъект управления фактически определяет организационные размеры объекта управления, в отношении которого он будет формировать, оформлять и реализовывать свои процессуальные или непроцессуальные управляющие воздействия.

Осуществление функций управления при формировании, оформлении и реализации непроцессуальных управляющих воздействий регламентируется ведомственными нормативными правовыми актами.

Результатом осуществления *информационной функции* является создание и функционирование в соответствии с потре-

¹⁷ О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 23 ноября 1998 г. № 1422: приказ МВД России от 4 января 1999 г. № 1. Приложение № 11.

ностями субъекта управления определенной информационной подсистемы, ориентированной на получение максимально полного, объективного и своевременного объема информации о состоянии расследования уголовных дел о преступлениях против личности. В состав указанной подсистемы руководители органов предварительного следствия и дознания должны включать все возможные источники, позволяющие получить объективную и достоверную информацию о состоянии деятельности на данном направлении. Информация подразделяется на процессуальную и служебную. Первая характеризует состояние рассмотрения конкретных сообщений или расследования отдельных уголовных дел о преступлениях против личности. Получать ее путем изучения материалов и уголовных дел, находящихся в производстве следователей или дознавателей, могут только уполномоченные законом лица — руководители соответствующих органов расследования преступлений.

Служебная информация, как правило, характеризует деятельность подразделений в целом или является производной от процессуальной, отражая движение материалов или уголовных дел, принимаемые по ним процессуальные решения. Она содержится в следующих источниках: 1) оперативных сводках за дежурные сутки; 2) документах первичного учета различных форм, составляемых по ходу и результатам расследования уголовных дел; 3) периодических (декадных, месячных, квартальных и др.) формах отчетности как органов предварительного следствия и дознания, так и взаимодействующих с ними экспертно-криминалистических и оперативных подразделений; 4) целевых выборках из массивов региональных информационных центров; 5) обобщенных результатах изучения уголовных дел о преступлениях против личности; 6) в письменных или устных докладах сотрудников о ходе расследования уголовных дел о преступлениях против личности, выполнении ими планов расследования и др.

Полученная информация используется в процессе анализа служебной деятельности подразделения, состояния и результатов расследования конкретных уголовных дел о преступлениях против личности. В соответствии с п. 19.9 Типового положения об органе предварительного следствия его руководитель *обязан анализировать* оперативную обстановку, состояние работы по расследованию преступлений, результаты деятельности подразделения в целом и каждого следователя, в том числе и при расследовании преступлений против личности. *Анализ* осуществляется в разрезе совершённых на обслуживаемой территории

преступлений, материалы и уголовные дела о которых находятся в производстве; принимаемых по ним процессуальных решений (о продлении процессуальных сроков, об окончании или приостановлении производства); качества и законности проводимого по ним расследования. Анализируется судебная практика, содержание и результаты рассмотрения обращений граждан, жалоб участников уголовного судопроизводства, требования и представления прокуроров, частные определения судов, внесенные по указанной категории уголовных дел. Нельзя оставлять без внимания кадровое, материально-техническое и иное обеспечение процессуальной деятельности.

Если на расследовании уголовных дел о преступлениях против личности специализируется несколько сотрудников, целесообразно периодически делать анализ их работы и готовить материал для оценки деятельности каждого из них. Если в составе органа предварительного следствия или дознания образовано специализированное подразделение, необходимо анализировать деятельность его руководителя по осуществлению непосредственного управления подчиненным подразделением.

Результаты аналитической работы отражаются в сводных таблицах, графиках, справках, служебных и докладных записках. Они могут быть использованы для *прогнозирования* ситуации на данном направлении деятельности и *планирования* организационных, методических и иных мероприятий, которые необходимо осуществить в возглавляемом подразделении, территориальном органе МВД России в целом или в сфере внешнего взаимодействия.

С учетом специфики расследования преступлений против личности руководители *должны организовать* конструктивное и деловое *взаимодействие* с органами управления здравоохранением, медицинскими организациями, экспертными подразделениями своего или соседних административно-территориальных образований. При отсутствии штатных специалистов в области судебной медицины начальник территориального органа МВД России должен выступить инициатором введения таких должностей или замещения их подготовленными специалистами из состава имеющихся медицинских работников.

Важной *составляющей* реализации *организационной функции* является *правильный подбор и расстановка кадров*, способных по уровню своей подготовленности осуществлять качественное, своевременное и объективное расследование уголовных дел о преступлениях против личности, правильно выстраивать

свои взаимоотношения с субъектами внутреннего и внешнего взаимодействия. В планы служебной подготовки сотрудников органов предварительного следствия и дознания необходимо включать изучение особенностей производства следственных и иных процессуальных действий, методики расследования уголовных дел о преступлениях против личности¹⁸, положительного опыта организации работы по конкретным уголовным делам¹⁹, возможностей экспертных учреждений в получении и исследовании доказательств²⁰. Необходимо обеспечить доступ следователей и дознавателей к имеющимся в органах предварительного следствия и дознания банкам методических и справочных материалов на бумажных или электронных носителях, решать вопросы направления сотрудников на курсы повышения квалификации, создавать кадровый резерв и сохранять накопленные традиции на данном направлении специализации.

Для обеспечения эффективной работы органов предварительного следствия и дознания при расследовании преступлений против личности руководителями указанных органов используются все доступные им *формы и методы ведомственного контроля*. Реализуя контрольные полномочия, руководитель следственного органа выезжает на места происшествий и контролирует организацию деятельности следственно-оперативной группы, выполнение членами группы своих обязанностей, утверждает согласованный план мероприятий, совместно составленный при реализации результатов оперативно-разыскной деятельности сотрудником оперативного подразделения и следователем (по делам о тяжких и особо тяжких преступлениях — в обязательном порядке, по остальным — при необходимости), ежемесячно заслушивает следователей по вопросам взаимодействия с сотрудниками других

¹⁸ Руководство для следователей / под ред. Н.А. Селиванова, В.А. Снеткова. М., 1997. Гл. 25–27. С.411–453; Криминалистическая методика расследования отдельных видов преступлений: учебник: в 2-х ч. / под ред. А.П. Резвана, М.В. Субботиной. М., 2002. Ч. 1. Гл. 6, 7. С. 92–128; Криминалистика: учебник для студентов вузов / под ред. А.Ф. Волынского, В.П. Лаврова. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2009. Гл. 32. С. 570–590.

¹⁹ О положительном опыте расследования преступления, предусмотренного ст. 124 УК РФ // Информационный бюллетень Следственного департамента МВД России. 2013. № 3 (157). С. 158–164; О положительном опыте расследования уголовных дел о вовлечении несовершеннолетних в совершение преступлений // Информационный бюллетень Следственного департамента МВД России. 2012. № 1 (151). С. 104–115.

²⁰ О возможностях комплексного исследования волос человека с помощью морфологического метода и метода ДНК-анализа // Информационный бюллетень Следственного департамента МВД России. 2012. № 4(154). С. 118–123.

служб при расследовании преступлений, выполнения планов работы и о результатах работы по раскрытию и расследованию конкретных преступлений, контролирует своевременное направление на экспертное исследование изъятых с места происшествия следов и иных предметов, а также организацию их хранения и эффективное использование при раскрытии преступлений.

Результаты служебной деятельности следователей и дознавателей должны обязательно учитываться в соответствующих журналах, картотеках, базах данных, организованных при помощи специально разработанного или адаптированного программного обеспечения (например, Excel или Access из пакета Microsoft Office, Writer или Base из пакета OpenOffice.org).

Результаты повседневного учета используются при составлении государственной статистической или ведомственной *отчетности*. Так, результаты расследования органами предварительного следствия и дознания уголовных дел о ряде преступлений против личности отражаются в отдельных строках разделов 9 и 10 отчета по форме 1-Е (МВД) «Сведения о следственной работе и дознании органов внутренних дел». Отчет составляет по итогам работы за полгода и год. В разделе 1 руководители органов предварительного следствия отражают (без повторно расследованных) количество направленных прокурорами в суд дел и число обвиняемых по направленным в суд делам, количество уголовных дел, прекращенных следователями, в том числе и за отсутствием события и состава преступления, а также число лиц, в отношении которых прекращены уголовные дела (или уголовное преследование). Указанная информация обобщается по результатам расследования уголовных дел о преступлениях, предусмотренных ст. 111 (строка 1), ст.117 (строка 2), ст. 127¹ (строка 3), ст. 127² (строка 4) УК РФ. В разделе 10 по аналогичным критериям указываются результаты дознания по уголовным делам о преступлениях, предусмотренных ст. 112 (строка 1), ст. 115 и 116 (строка 2), ст. 119 (строка 3), ст.128¹ (строка 4), ч. 1 ст. 150 (строка 5), ст. 151¹ (строка 6), ст. 156 (строка 7) УК РФ. В разделе 14 отчета отражается количество уголовных дел об умышленном причинении тяжкого вреда здоровью, оконченных в сроки свыше 2-х месяцев (строка 9). В разделе 15 в строку 1 вносится информация о количестве оконченных уголовных дел об умышленном причинении тяжкого вреда здоровью, совершённых несовершеннолетними обвиняемыми или при их соучастии. В разделах 16 и 17 отражаются сведения о качестве расследования, проведенного по

уголовным делам о преступлениях, предусмотренных ст. 111 УК РФ.

Сведения о количестве следователей, специализирующихся на расследовании преступлений против личности, ежегодно обобщаются на региональном уровне для отображения в приложении к докладной записке, представляемой в Следственный департамент МВД России.

При *оценке* деятельности необходимо иметь в виду, что современная система основана на показателях, характеризующих результаты работы по преступлениям, а не по уголовным делам, без учета их подследственности²¹. Инструментарий для оценки результатов процессуальной деятельности по уголовным делам о преступлениях против личности должен учитывать рассмотренную выше специфику.

Таким образом, организация деятельности органов предварительного следствия и дознания при расследовании ими преступлений против личности осуществляется соответствующими руководителями путем формирования, оформления и реализации процессуальных и непроцессуальных управляющих воздействий в отношении подчиненных подразделений и должностных лиц в целях упорядочения их повседневной процессуальной и служебной деятельности в соответствии с требованиями закона, ведомственными нормативными правовыми актами, рекомендациями криминалистики и научной организации труда. Управляющие воздействия должны быть нацелены на создание необходимых и достаточных условий для обеспечения подчиненными сотрудниками доступа лиц к правосудию, защиты их прав и свобод, нарушенных преступлениями против личности.

²¹ Вопросы оценки деятельности территориальных органов Министерства внутренних дел Российской Федерации: приказ МВД России от 31 декабря 2013 г. № 1040. Приложение № 5.

Лекция 14

Организация деятельности органов внутренних дел по расследованию преступлений против собственности общеуголовной направленности

§ 1. Понятие организации расследования преступлений против собственности общеуголовной направленности

В Российской Федерации признаются и защищаются равным образом частная, государственная, муниципальная и иные формы собственности (ч. 2 ст. 8 Конституции РФ). Каждый вправе иметь имущество в собственности; владеть, пользоваться и распоряжаться им как единолично, так и совместно с другими лицами. При этом никто не может быть лишен своего имущества иначе как по решению суда (ч. 2 ст. 35 Конституции РФ). В соответствии с ч. 1 ст. 46 Конституции РФ государство гарантирует судебную защиту права собственности посредством постановки под свою охрану определенных общественных отношений; создания правовых механизмов, обеспечивающих доступ граждан к правосудию; образования соответствующих органов государства, наделенных властными полномочиями для создания условий реализации гражданами права, гарантированного им Основным законом.

Существуют гражданско-правовые, административно-правовые, уголовно-правовые и другие меры защиты права собственности физических и юридических лиц. В качестве одного из объектов уголовно-правовой охраны выделяется собственность (ч. 1 ст. 2 УК РФ). Юридические модели общественно опасных посягательств на собственность, признанных государством преступными под угрозой уголовного наказания, объединены в нормы, содержащиеся в главе 21 раздела VIII «Преступления в сфере экономики» УК РФ.

Преступления против собственности в достаточной степени представлены в структуре преступности (в 2013 г. – 59,1 %). Хищения чужого имущества составляют половину всех зарегистрированных преступлений (в 2013 г. – 46,7 %), значительная

часть из них совершается тайно (в 2013 г. — 70,7 %). Преступления против собственности наиболее часто (в 2013 г. — 80 %) совершаются в городах и поселках городского типа. В 2013 г. указанными преступлениями причинен ущерб 1,3 млн потерпевших. В результате разбойных нападений пострадали 16,6 тыс. человек, из них 104 — погибли, 354 — получили тяжкий вред здоровью. Каждое седьмое преступление против собственности совершается в группе, из них 86 % — группой лиц по предварительному сговору. Две трети всех краж составляют квалифицированные и особо квалифицированные составы. Наиболее распространены кражи из жилищ, помещений или иных хранилищ (26,7 %). На кражи из одежды и ручной клади приходится 5,3 %, из складов и торговых точек — 2,8 %, из садовых домиков и дач — 2 %¹.

Вследствие имеющихся упущений в организации работы подразделений территориальных органов МВД России в 2013 г. по уголовным делам о 56 % преступлений против собственности производство расследования приостановлено, преимущественно (98,5 %) в связи с неустановлением виновного лица. Количество нераскрытых преступлений, расследованных следователями, в два раза превышает их число в подразделениях дознания. Только в каждом третьем случае устанавливаются лица, совершившие кражи (39,2 %). Представленная характеристика результатов расследования уголовных дел о преступлениях против собственности показывает, что в осуществлении государственной защиты гарантированных Конституцией РФ имущественных прав имеются существенные недостатки. Во многом указанное положение определяется недостаточными знаниями руководителей территориальных органов МВД России на районном уровне форм и методов организации работы органов предварительного следствия и дознания по расследованию преступлений против собственности.

Из всех преступлений против собственности выделяются те, которые имеют общеуголовную направленность. Указанный термин достаточно давно употребляется в научной и учебной литературе. В 2011 г. предпринята попытка использовать его для обозначения той группы преступлений, которая не относится к имеющим экономическую направленность, т. е. формировать группу посредством исключения из общей массы престу-

¹ Состояние преступности в России за январь—декабрь 2013 г. М., 2014; Отчет по форме 3-ЕГС за 2013 г. М., 2014; Отчет по форме 4-3 за 2013 г. М., 2014.

плений против собственности, включенных в главу 21 УК РФ². Названный подход был сохранен при формировании системы ведомственной отчетности о результатах деятельности подразделений уголовного розыска. К преступлениям общеуголовной направленности без дополнительных условий отнесены преступления, предусмотренные ч. 1 ст. 161, ст. 166, 167 УК РФ. Преступления, предусмотренные ст. 158, 159, 160, 163, 164, 165 УК РФ, относятся к рассматриваемой группе только при наличии соответствующей отметки в документах первичного учета. Квалифицированные и особо квалифицированные составы вышеперечисленных преступлений, а также предусмотренные ч. 2 и 3 ст. 161 УК РФ, будут иметь общеуголовную направленность, если предметом преступного посягательства при их совершении не являлись наркотические средства, психотропные вещества и их прекурсоры или аналоги, сильнодействующие вещества, растения (либо их части), содержащие наркотические средства или психотропные вещества либо их прекурсоры³. Как видим, формируемая при помощи нормативно установленных критериев совокупность преступлений против собственности общеуголовной направленности является в достаточной степени условной.

Применяемые в УПК РФ механизмы распределения объемов процессуальной деятельности между различными органами расследования традиционно относят преступления против собственности к исключительной компетенции следователей (п. 3 ч. 2 ст. 151 УПК РФ) и дознавателей органов внутренних дел (п. 1 ч. 3 ст. 151 и ч. 3 ст. 150 УПК РФ)⁴.

Следователи органов внутренних дел осуществляют расследование квалифицированных или особо квалифицированных краж (ч. 2–4 ст. 158 УК РФ), всех видов мошенничеств (ч. 2–4 ст. 159–159⁶ УК РФ), присвоений или растрат (ч. 2–4

² Вопросы оценки деятельности территориальных органов Министерства внутренних дел Российской Федерации: приказ МВД России от 21 декабря 2011 г. № 1310. Приложение № 3. Примечание 5 к п. 2.1.

³ Об утверждении формы статистической отчетности «БОП-УР»: приказ МВД России от 25 декабря 2012 г. № 1130. Приложение № 2. Применение указанных критериев к ряду упомянутых выше составов преступлений показывает, что доли тех из них, которые могут быть отнесены к имеющим общеуголовной направленности, существенно отличаются друг от друга. Так, к анализируемой группе отнесены около половины зарегистрированных в 2013 г. преступлений, предусмотренных ст. 160 УК РФ, две трети преступлений, квалифицированных по ч. 2–4 ст. 159 УК РФ, и абсолютное большинство (99,75 %) краж.

⁴ Исключение составляет состав преступления, предусмотренный ст. 168 УК РФ.

ст. 160 УК РФ), грабежей (ч. 2–3 ст. 161 УК РФ), вымогательств (ч. 2–3 ст. 163 УК РФ), причинений имущественного ущерба путем обмана или злоупотребления доверием при отсутствии признаков хищения (ч. 2 ст. 165 УК РФ), неправомерных завладений автомобилями или иными транспортными средствами без цели хищения (ч. 2–4 ст. 166 УК РФ), умышленных уничтожений или повреждений имущества (ч. 2 ст. 167 УК РФ). В силу общественной значимости и опасности, особой сложности в доказывании вины к исключительной подследственности отнесены уголовные дела о разбойных нападениях (ст. 162 УК РФ) и хищениях предметов, имеющих особую ценность (ст. 164 УК РФ).

Территориальные органы МВД России на районном уровне и входящие в их состав управления (отделы, отделения) полиции, являясь органами дознания, имеют право возбудить по данным преступлениям уголовные дела и в срок не более 10 суток провести по ним неотложные следственные действия. В дальнейшем уголовное дело подлежит обязательному направлению руководителю следственного органа территориального органа МВД России на районном уровне (п. 2 ч. 2 ст. 40, ч. 1 и п. 1 ч. 2, ч. 3 и ч. 4 ст. 157 УПК РФ).

По уголовным делам о простых составах преступлений против собственности, предусмотренных ст. 158–161, 163, 165–167 УК РФ, проводится предварительное расследование в форме дознания дознавателями органов внутренних дел. Однако в силу ч. 4 ст. 150 УПК России по письменному указанию прокурора такие уголовные дела могут быть переданы для производства предварительного следствия. Следует иметь в виду, что прокуроры должны обосновать и мотивировать принимаемые ими решения об изъятии уголовных дел о преступлениях, отнесенных законом к подследственности органов дознания, и передаче их в порядке п. 11 ч. 2 ст. 37 УПК РФ органам предварительного следствия⁵.

Высокий удельный вес преступлений против собственности общеуголовной направленности и применяемые механизмы распределения объемов процессуальной деятельности оказывают непосредственное влияние на характер и направленность управленческой деятельности руководителей органов расследо-

⁵ Об усилении прокурорского надзора за исполнением требований закона о соблюдении подследственности уголовных дел: указание Генеральной прокуратуры РФ от 19 декабря 2011 г. № 433/49 // СПС КонсультантПлюс.

вания, требуют повышенного внимания к расследованию указанного вида преступлений от стадии возбуждения уголовного дела до принятия по нему окончательного решения. Для упорядочения деятельности подчиненных сотрудников, обеспечения результативности, качества и сроков расследования уголовных дел о всех преступлениях против собственности, совершенных на обслуживаемой территории, руководители органов предварительного следствия и дознания в системе МВД России применяют предоставленные им процессуальные и служебные полномочия, реализуют весь комплекс функций управления в отношении специализированного объекта, представленного подчиненными должностными лицами, расследующими на постоянной или временной основе анализируемую категорию преступлений.

Деятельность подчиненных сотрудников должна быть упорядочена в соответствии с требованиями УПК РФ, иными законами и нормативными правовыми актами, регулирующими общественные отношения, возникающие в связи с расследованием уголовных дел о преступлениях против собственности общеуголовной направленности. Осуществляемые руководителями процессуальные управляющие воздействия должны способствовать практической реализации в деятельности подчиненных сотрудников тактических и методических рекомендаций, выработанных криминалистикой, соответствовать требованиям научной организации труда следователей и дознавателей.

В состав правовых основ организации деятельности органов предварительного следствия и дознания в системе МВД России по расследованию преступлений против собственности включаются управленческие решения, принимаемые субъектами управления и облаченные в соответствующую правовую форму. Так, МВД России в 2010 г. для регионального и районного уровней был определен комплекс мер по совершенствованию деятельности органов внутренних дел по предупреждению, пресечению и раскрытию преступлений против собственности⁶. В ряде случаев руководством МВД России принимались специальные управленческие решения, направленные на улучшение раскрытия и расследования разбойных нападений (2004 г.), хищений, совершаемых в обще-

⁶ Об объявлении решения коллегии МВД России от 18 мая 2010 г. № 2км/1: приказ МВД России от 18 мая 2010 г. № 529.

ственных местах (2006 г.), корыстно-насильственных посягательств на денежные средства граждан и организаций (2008 г.), краж и угонов транспортных средств (2009 г.). Оправдала себя практика реализации целевых программ (планов) по борьбе с конкретными видами преступлений против собственности. Например, периодически реализуются трехгодичные комплексные планы по борьбе с преступными посягательствами на автотранспортные средства. Задачи руководителей органов расследования состоят в том, чтобы обеспечить выполнение подчиненными сотрудниками решений вышестоящих субъектов управления, разработать с учетом оперативной обстановки дополнительные меры по совершенствованию деятельности на данном направлении.

В зависимости от различных критериев, отражающих специфику расследования преступлений против собственности общеуголовной направленности, в управленческой деятельности руководителей могут быть выделены различные направления, в которых проявляются связи между элементами системы организации расследования данного вида преступлений. В качестве таких критериев могут выступать разновидности преступлений (корыстные и корыстно-насильственные; очевидные и неочевидные), стадии досудебного производства, этапы расследования уголовных дел, основные оценочные показатели процессуальной деятельности, состав участников совместной деятельности, возможности криминалистической регистрации. Так, при организации расследования корыстно-насильственных преступлений против собственности общеуголовной направленности руководители будут обязаны использовать формы и методы упорядочения деятельности подчиненных сотрудников.

Таким образом, организация расследования преступлений против собственности общеуголовной направленности – это реализация руководителями органов расследования преступлений или уполномоченными ими лицами процессуальных и служебных полномочий с целью достижения упорядоченности деятельности подчиненных сотрудников (подразделений), осуществляющих на постоянной или временной основе расследование уголовных дел о преступлениях против собственности общеуголовной направленности, в соответствии с требованиями законодательства Российской Федерации, научной организации труда, криминалистическими рекомендациями и решениями вышестоящих субъектов управления.

§ 2. Организация рассмотрения сообщений о преступлениях против собственности общеуголовной направленности

Территориальная и временная распространенность преступлений против собственности, их значительный удельный вес в структуре преступности в большинстве административно-территориальных образований оказывают влияние на функциональную и организационную структуру системы рассмотрения сообщений территориальными органами МВД России на районном уровне. Вне зависимости от основного вида специализации следователи и дознаватели, включаемые в состав дежурных следственно-оперативных групп, должны знать методику расследования преступлений против собственности, владеть умениями и навыками применения полученных знаний при рассмотрении порученных им сообщений о преступлениях.

Особенность рассмотрения сообщений о преступлениях против собственности состоит в том, что некоторые из составов, включенных в данную группу, имеют сходные составы административных правонарушений, различаемых только суммой причиненного материального ущерба. Выяснение стоимостной оценки заявленного потерпевшим ущерба является одной из задач, решаемых при рассмотрении сообщения о преступлении против собственности. Так, совершение хищения путем кражи, мошенничества, присвоения или растраты в зависимости от суммы причиненного ущерба влечет привлечение к административной или уголовной ответственности. Если стоимость похищенного имущества не превышает одну тысячу рублей, такое хищение является мелким и влечет привлечение к ответственности по ст. 7.27 КоАП РФ. Основанием для разграничения составов преступлений, предусмотренных ч. 1 ст. 165 УК РФ, и административных правонарушений, предусмотренных ст. 7.27¹ КоАП РФ, также является стоимостная оценка причиненного имущественного ущерба в размере двести пятьдесят тысяч рублей⁷. Решение указанного вопроса в ходе проверки сообщений о вышеназванных преступлениях образует специальный предмет процессуального контроля руководителей органов расследования преступлений при организации работы подчиненных сотрудников в стадии возбуждения уголовного дела. От принятых мер по установлению фактических данных, подтверждающих или

⁷ См. примечание 4 к ст. 158 УК РФ.

опровергающих сумму причиненного имущественного ущерба, зависит вид судопроизводства, который будет применяться для защиты права собственности физического или юридического лица, а также правомерность действий уполномоченных органов государства по осуществлению такой защиты.

В целях создания условий для осуществления подчиненными сотрудниками объективной оценки заявленных по всем сообщениям сумм материального ущерба начальником должны быть налажены конструктивные контакты с организациями и учреждениями, в которых выполняют трудовые обязанности товароведы, бухгалтеры, аудиторы. При необходимости подчиненным могут быть даны указания о назначении судебной экспертизы, документальных проверок или ревизий. Необходимостью их производства являются правовые основания для принятия руководителем следственного органа по ходатайству следователя решения о продлении до 30 суток срока проверки сообщения о преступлении против собственности.

Примерно по половине заявлений о краже (в 2013 г. — 47,3 %) выносится постановление об отказе в возбуждении уголовного дела, из них абсолютное большинство мотивировано отсутствием события или состава преступления (в 2013 г. — 99,4 %). При этом каждое четвертое решение в последующем отменяется (в 2013 г. — 24 %), а по четверти таких материалов одновременно принимается решение о возбуждении уголовного дела (в 2013 г. — 25,8 %)⁸. В связи со сложившейся практикой и в целях полноты проверки, принятия законных решений подчиненными сотрудниками начальники в стадии возбуждения уголовного дела обязаны давать в письменном виде конкретные указания о выяснении обстоятельств, имеющих значение для дела, обеспечив строгий контроль их исполнения до истечения продленного срока посредством последующей проверки материалов не менее чем за трое суток до принятия процессуального решения. В целях проверки объективности изложенных в сообщениях обстоятельств они обязаны лично получать объяснения от заявителей, изменивших свою первоначальную позицию, в том числе относительно стоимости имущества, которое было похищено или уничтожено⁹.

⁸ Данные согласно отчету по форме 2-Е (МВД) за 2013 г.

⁹ Об усилении прокурорского надзора и ведомственного контроля за законностью процессуальных действий и принимаемых решений об отказе в возбуждении уголовного дела при разрешении сообщений о преступлениях: приказ Генеральной прокуратуры Российской Федерации, МВД России, ФСБ России, СК России, ФСКН России, ФТС России, ФСИН России, Минобороны России, ФССП России, МЧС России от 26 марта 2014 г. № 147/209/187/23/119/596/149/196/110/154.

В случае если основания для возбуждения уголовного дела содержатся в сведениях, полученных в ходе оперативно-разыскной деятельности и изложенных в проектах рапорта об обнаружении признаков преступления и постановления о представлении результатов оперативно-разыскной деятельности, начальник территориального органа МВД России или его заместитель обязан проверить выполнение подчиненными сотрудниками требований ст. 2 Закона РФ «Об оперативно-розыскной деятельности», в том числе принятие ими мер по установлению имущества, подлежащего конфискации.

Начальники органов предварительного следствия обязаны направить спецсообщение в вышестоящий следственный орган в течение 3-х суток с момента возбуждения уголовного дела в отношении конкретного лица, а при отсутствии подозреваемого (обвиняемого) или при принятии подчиненными решения об отказе в возбуждении уголовного дела — в течение 5 суток по сообщениям о следующих видах преступлений против собственности:

1) против собственности на сумму, в 10 тыс. раз превышающую минимальный размер оплаты труда, совершённых путем кражи, грабежа, разбоя, мошенничества, присвоения или растраты вверенного имущества;

2) хищениях предметов или документов, имеющих особую историческую, научную, художественную или культурную ценность;

3) разбоях, совершённых на водителей междугороднего транспорта, банки и обменные пункты и квалифицированных по ч. 2 и 3 ст. 162 УК РФ;

4) хищениях в агропромышленном комплексе, рыбной отрасли и при использовании биоресурсов, совершённых в крупном и особо крупном размере, организованной группой¹⁰.

В спецсообщении указываются: номер уголовного дела, дата его возбуждения, статья УК РФ, данные о времени, месте и способе, обстоятельствах и количестве совершённых преступлений, сведения о потерпевших и сумма ущерба, фамилия и должность лица, производящего расследование, состав следственно-оперативной группы. К спецсообщению прикладываются копии постановления о возбуждении уголовного дела и плана рассле-

¹⁰ О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 23 ноября 1998 г. № 1422: приказ МВД России от 4 января 1999 г. № 1. Приложение № 24. П. 1.3, 1.4, 1.5, 1.30.

дования, а по фактам совершения кражи, грабежа, разбоя, мошенничества, причинившего ущерб на сумму, в 10 тыс. раз превышающую минимальный размер оплаты труда, – копия протокола осмотра места происшествия.

Помимо этого особый контроль за рассмотрением сообщений об определенных видах преступлений против собственности может вводиться решениями вышестоящих субъектов управления. Так, начальники органов предварительного следствия обязаны контролировать принятие решений по результатам рассмотрения заявлений о хищениях зерна государственного интервенционного фонда¹¹, о фактах незаконной передачи федерального имущества в иную собственность или пользование третьих лиц¹², хищениях автотранспортных средств и их легализации¹³ и ряду других.

Таким образом, начальники органов расследования преступлений обязаны организовать деятельность подчиненных сотрудников по своевременному и качественному рассмотрению сообщений о преступлениях против собственности, принятию по ним законных и обоснованных решений, направленных на защиту имущественных прав физических и юридических лиц. Особое внимание уделяется наличию оснований для возбуждения уголовного дела, проведению неотложных следственных и иных процессуальных действий.

§ 3. Реализация руководителями своих полномочий по организации расследования преступлений против собственности общеуголовной направленности

При управлении деятельностью органов предварительного следствия и дознания в системе МВД России руководителям необходимо учитывать особенности расследования уголовных дел о преступлениях против собственности. Они оказывают непосредственное влияние на применение руководителями предоставленных им процессуальных и служебных полномочий при оказании управляющего воздействия в отношении сотруд-

¹¹ О выполнении поручения Президента РФ: указание Следственного департамента МВД России от 30 апреля 2013 г. № 17/3-10658.

¹² Об усилении контроля за расследованием уголовных дел: указание Следственного департамента МВД России от 13 мая 2013 г. № 17/3-11297.

¹³ Указание Следственного департамента МВД России от 29 февраля 2012 г. № 17/3-4657.

ников, осуществляющих предварительное расследование уголовных дел рассматриваемой категории.

Поскольку в результате совершения преступлений против собственности причиняется имущественный вред, то при рассмотрении представленного на утверждение (согласование) проекта плана следственных действий и оперативно-разыскных мероприятий следует обратить внимание на включение в перечень действий, направленных на установление места нахождения похищенного имущества, поиск имущества виновного лица или лиц, несущих по закону материальную ответственность за его действия, посредством ареста которого в будущем будут обеспечены иски о возмещении ущерба потерпевших. Например, требования к содержанию планов расследования уголовных дел о преступлениях, связанных с хищением или неправомерным завладением автотранспортными средствами, изложены в Инструкции по розыску автотранспортных средств. План в обязательном порядке должен содержать версии о возможном направлении передвижения и месте нахождения автотранспорта, перечень мероприятий по их проверке¹⁴.

Для повышения эффективности расследования уголовных дел, поиска похищенного имущества и возврата его законным владельцам в системе МВД России созданы и функционируют электронные банки данных о похищенных документах и вещах, имеющих номерные обозначения или иные индивидуальные признаки, позволяющие достаточно определенно их идентифицировать из массы им подобных. Ведомственная система оперативно-справочных, розыскных, криминалистических и экспертно-криминалистических учетов имеет многоуровневое строение. Руководители территориальных органов МВД России на региональном уровне уполномочены вводить иные, вызванные особенностями субъекта Российской Федерации криминалистические и розыскные учеты. Руководитель органа расследования преступлений обязан обеспечить своевременную постановку на учет похищенного имущества, контролировать проведение подчиненными сотрудниками поисковых мероприятий с использованием учетов, правомерное и своевременное исключение из перечня разыскиваемого имущества найденных вещей и предметов.

Поиск похищенного имущества осуществляется посредством формирования, ведения и использования подчиненными

¹⁴ Инструкция по розыску автотранспортных средств: утв. приказом МВД России от 17 февраля 1994 г. № 58. П. 4.4.

сотрудниками специализированных информационных банков данных централизованных и региональных криминалистических и розыскных учетов («Номерные вещи», «Антиквариат», «Автопоиск», «Оружие» и др.)¹⁵, федеральной специализированной территориально распределенной информационной системы ГИБДД («Автомобиль», «Оружие», «ПТС» и др.)¹⁶ для поиска похищенного имущества. В определенной степени для поиска похищенного имущества могут быть использованы экспертно-криминалистические учеты пуль, гильз и патронов со следами нарезного ручного стрелкового огнестрельного оружия, следы протекторов колес транспортных средств¹⁷. Руководители органов расследования преступлений обязаны проконтролировать своевременность оформления учетных документов (информационных поисковых карт), достоверность и полноту отраженных в них сведений. Так, ИПК-В должна быть направлена в ИЦ территориального органа МВД России на региональном уровне не позднее 7 суток со дня возбуждения уголовного дела по факту хищения вещей, включенных в специальный перечень, а по фактам хищения или неправомерного завладения автотранспортным средством — в течение суток. Наличие информации об одних и тех же объектах учета в разных информационных банках данных, за которые отвечают не подчиненные друг другу подразделения, вынуждает руководителя контролировать актуальность сведений в нескольких учетах¹⁸.

Исходящие с районного уровня письма-запросы к централизованным учетам могут быть подписаны только начальниками территориальных органов МВД России, заверены гербовой или иной печатью данного органа. Кроме того, право подписи срочных запросов предоставлено руководителям следственно-оперативных групп. После использования информации, содержащейся в том или ином виде учета, руководители органов расследования преступлений должны проконтролировать направление в течение 2-х недель подчиненными сотрудниками в ИЦ соответствующего уровня справки-отзыва.

¹⁵ Использование в органах предварительного следствия специальных познаний, научно-технических средств и методов при раскрытии и расследовании преступлений: учеб.-практ. пособ. М., 2010. С. 57–66.

¹⁶ Положение о системе информационного обеспечения подразделений Госавтоинспекции: утв. приказом МВД России от 3 декабря 2007 г. № 1144.

¹⁷ Головин А.Ю., Тишутина И.В. Расследование вооруженных разбоев и бандитизма: учеб. пособ. М., 2007. С. 107–121.

¹⁸ Об устранении нарушений законодательства: указание Следственного комитета при МВД России от 18 января 2010 г. № 17/3-815.

В соответствии с требованиями ст. 29, 165 УПК РФ следственные действия, направленные на поиск похищенного имущества (обыск и (или) выемка в жилище; выемка заложенной или сданной на хранение в ломбард вещи; выемка предметов и документов, содержащих информацию о вкладах и счетах граждан в банках и иных кредитных организациях), а равно наложение ареста на имущество, включая денежные средства физических и юридических лиц, находящиеся на счетах и во вкладах или на хранении в банках и иных кредитных организациях, производятся только на основании судебного решения. Возбуждаемое следователем или дознавателем перед судом ходатайство о производстве указанных следственных действий в обязательном порядке должно быть проверено соответственно руководителями следственного органа или подразделения дознания. При этом проверка постановления следователя осуществляется в порядке процессуального контроля, а постановления дознавателя – в рамках служебного контроля. По результатам осуществления контрольной функции руководитель следственного органа дает согласие следователю на возбуждение перед судом ходатайства о производстве следственного действия.

Согласно ч. 5 ст. 165 УПК РФ в исключительных случаях, когда производство осмотра жилища, обыска и выемки в жилище, личного обыска, а также выемки заложенной или сданной на хранение в ломбард вещи, наложение ареста на имущество, указанное в ч. 1 ст. 104¹ УК РФ, не терпят отлагательства, указанные следственные действия могут быть произведены на основании постановления следователя или дознавателя без получения судебного решения. В целях обеспечения законности, обоснованности и результативности названных следственных действий подчиненные должны уведомить руководителей о начале их производства, так как начальники органов предварительного следствия и дознания обязаны в течение 24 часов с момента начала производства таких действий проверить составленные подчиненными сотрудниками уведомления судь и прокурору, прилагаемые к ним копии постановлений о производстве следственного действия и протоколы следственного действия, направляемые для проверки законности решения о его производстве.

Производство расследования уголовных дел о преступлениях против собственности общеуголовной направленности связано с изъятием различного по своим свойствам и ценовым характеристикам имущества, обеспечение сохранности которых с момента изъятия возлагается на органы расследования пре-

ступлений. Руководители должны обеспечить создание необходимых условий для выполнения подчиненными сотрудниками требований ст. 82 УПК РФ, иных нормативных правовых актов, регулирующих порядок хранения, учета, передачи на временное хранение или реализации вещественных доказательств. В целях обеспечения сохранности обнаруженного имущества начальники территориальных органов МВД России на районном уровне должны выделить для хранения вещественных доказательств и изъятых в ходе следствия материальных ценностей специальные помещения и по согласованию с начальником органа предварительного следствия назначить лицо, ответственное за хранение и учет принятых вещественных доказательств и ценностей, из числа работников, не связанных с производством дознания и предварительного следствия¹⁹.

В соответствии с п. 10.1 ч. 2 ст. 29 УПК РФ руководитель следственного органа дает следователю согласие на возбуждение перед судом ходатайства о реализации или об уничтожении следующих видов вещественных доказательств, наиболее часто встречающихся по рассматриваемой категории уголовных дел о преступлениях против собственности, а именно:

1) предметов, которые в силу громоздкости или иных причин не могут храниться при уголовном деле, в том числе большие партии товаров, хранение которых затруднено или издержки по обеспечению специальных условий хранения которых соизмеримы с их стоимостью, если не представилось возможным определить место их хранения или без ущерба для доказывания они не могут быть возвращены их законному владельцу (пп. «в» п. 1 ст. 82 УПК РФ);

2) скоропортящихся товаров и продукции, а также подвергающегося быстрому моральному старению имущества, хранение которых затруднено или издержки по обеспечению специальных условий хранения которых соизмеримы с их стоимостью, при условии невозможности возврата их владельцам или если такие товары и продукция пришли в негодность (пп. «б», «в» п. 2 ст. 82 УПК РФ);

3) изъятых из незаконного оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции, а также предметов, длительное хранение которых опасно для жизни и здоровья людей или для окружающей среды (п. 3 ст. 82 УПК РФ);

¹⁹ О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 23 ноября 1998 г. № 1422: приказ МВД России от 4 января 1999 г. № 1. П. 7.4.2.

4) изъятых из незаконного оборота товаров легкой промышленности (п. 6 ст. 82 УПК РФ).

Процессуальные решения, принимаемые по данным вопросам дознавателями, должны быть проверены их непосредственными руководителями до направления их прокурору для согласования.

Во исполнение требований УПК РФ разработаны специализированные нормативные правовые акты, регулирующие общественные отношения, возникающие при выполнении судебных решений об уничтожении вышеназванных категорий вещественных доказательств, которые могут быть изъяты при производстве по уголовным делам о преступлениях против собственности общеуголовной направленности²⁰. Государственным заказчиком по размещению заказов на оказание услуг по перевозке, хранению, переработке и уничтожению изъятых из незаконного оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции является Федеральная служба по регулированию алкогольного рынка. Ответственным за выполнение мероприятий по реализации и уничтожению иных вещественных доказательств являются Федеральное агентство по управлению государственным имуществом и его территориальные органы. Территориальные органы МВД России на районном уровне должны выстраивать взаимоотношения с территориальными органами Федерального агентства по управлению государственным имуществом в соответствии с соглашением, определяющим порядок выполнения сторонами возложенных на них обязанностей²¹.

Полагаем, что должна сохраниться оправдавшая себя практика фиксации информации о действиях с материальными цен-

²⁰ О порядке реализации или уничтожения предметов, являющихся вещественными доказательствами, хранении которых до окончания уголовного дела или при уголовном деле затруднено: постановление Правительства РФ от 23 августа 2012 г. № 848 // СЗ РФ. 2012. № 36. Ст. 4900; О переработке или уничтожении изъятых из незаконного оборота и об уничтожении конфискованных этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции: постановление Правительства РФ от 22 мая 2013 г. № 430 // СЗ РФ. 2013. № 22. Ст. 2814; Об утверждении перечня товаров легкой промышленности, изъятых из незаконного оборота или конфискованных при производстве по уголовным делам или делам об административных правонарушениях и подлежащих уничтожению, а также о порядке их уничтожения: постановление Правительства РФ от 7 марта 2014 г. № 180 // СПС КонсультантПлюс.

²¹ Соглашение о порядке взаимодействия МВД России и Федерального агентства по управлению государственным имуществом по организации приема-передачи предметов, являющихся вещественными доказательствами, хранение которых до окончания уголовного дела или при уголовном деле затруднено от 10 июня 2013 г. № 1/5390 /01-12/217.

ностями в специальных Журналах учета, оценки, движения вещественных доказательств, переданных на хранение и (или) реализацию, в которых также отражаются сопутствующие затраты и вырученные денежные средства. Обязанности ведения Журнала руководители органов расследования преступлений возлагают управленческим решением на ответственных должностных лиц²².

Для возмещения ущерба в планах работы по уголовным делам должна быть предусмотрена работа следователя (дознателя) с подозреваемыми, обвиняемыми и их родственниками, направленная на разъяснение закона о том, что добровольное и полное возмещение ущерба является смягчающим вину обстоятельством (п. «и», «к» ч. 1 ст. 61 УК РФ).

Поскольку по значительной части уголовных дел о преступлениях против собственности в процессе их расследования не принимается достаточных мер для установления виновных лиц, то организация расследования неочевидных преступлений данной категории становится отдельным направлением деятельности руководителей. В рамках реализации предоставленных руководителям полномочий целесообразно уголовные дела о преступлениях против собственности классифицировать на различные категории (виды, группы) в зависимости от критериев, определяемых складывающейся оперативной обстановкой на обслуживаемой территории. Такой метод организации работы позволяет конкретизировать управляющие воздействия, найти специфике расследования конкретной группы уголовных дел соответствующее организационное обеспечение. В качестве таких критериев могут выступать способ совершения, место, время хищения, социальное положение потерпевших, результативность установления виновных лиц, различные характеристики возможных соучастников преступлений. С использованием указанных критериев могут быть выделены в качестве отдельных предметов процессуального и ведомственного контроля расследование тайных хищений из квартир и иных жилищ, хищения автотранспортных средств, карманные кражи, хищения аппаратов сотовой связи и др.

Руководители органов предварительного следствия территориальных органов МВД России обязаны на плановой основе изучать приостановленные производством по п. 1 ч. 1 ст. 208 УПК РФ уголовные дела, возбужденные по ч. 3, 4 ст. 158, ч. 2 и 3 ст. 161, ч. 3 и 4 ст. 162 УК РФ, определять меры, направленные

²² Указание Следственного департамента МВД России от 20 декабря 2006 г. № 17/5-23848. П. 1.

на установление лиц, совершивших указанные преступления, и контролировать их выполнение²³.

На практике для расследования преступлений против собственности общеуголовной направленности решениями руководителей органов расследования преступлений вводится линейная специализация сотрудников, создаются специализированные следственно-оперативные группы. Так, в подразделениях дознания (от отделения и выше) в обязательном порядке должна быть введена специализация сотрудников на расследовании краж, грабежей, угонов автотранспортных средств. В составе органа предварительного следствия или подразделения дознания (от отделения и выше) могут быть образованы специализированные подразделения (группы, отделения, отделы), организационно объединяющие в своем составе должностных лиц, специализирующихся на расследовании всех или конкретного вида преступлений против собственности. Последний способ организационного обеспечения расследования преступлений против собственности зафиксирован в типовых структурах органов предварительного следствия²⁴. В целях организации работы такого специализированного объекта управления руководители, опираясь на соответствующие нормативные правовые акты, выполняют весь комплекс управленческих функций для формирования, оформления и реализации в отношении их управляющих воздействий²⁵.

Результативность расследования преступлений против собственности может быть обеспечена только комплексным использованием сил и средств территориального органа МВД России, отлаженной координацией совместных усилий с субъектами внешнего взаимодействия. Одним из последствий развития гражданского законодательства является введение различных регистрационных процедур и регламентов для совершения сделок с тем или иным видом имущества, наличием информационных банков данных, в которых фиксируются действия, связанные с приобретением права собственности, распоряжением имуществом. Руководители органов расследования преступле-

²³ Решение коллегии МВД России от 18 мая 2010 г. № 2км/1: объявлено приказом МВД России от 18 мая 2010 г. № 529. П. 14.7.

²⁴ О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 23 ноября 1998 г. № 1422: приказ МВД России от 4 января 1999 г. № 1. Приложение № 11.

²⁵ Подробнее о формах реализации функций управления см.: *Валов С.В.* Организация расследования преступлений против собственности // Проблемы управления органами расследования преступлений, уголовного процесса и криминалистики: сб. ст. М., 2011. Вып. 3. С. 32–44.

ний должны организовать надлежащее внутреннее и внешнее взаимодействие, позволяющее подчиненным сотрудникам своевременно получать необходимые сведения, а в рамках информационного обмена предотвращать возможности распоряжаться похищенным имуществом или осуществлять его легализацию²⁶.

Важным аспектом организации деятельности по расследованию преступлений против собственности является их профилактика с использованием процессуальных и непроцессуальных средств, предоставленных следователям и дознавателям. Своевременное выявление и реагирование на причины и условия, способствующие совершению преступлений против собственности, позволяет предупреждать серийные или часто совершаемые различными лицами хищения чужого имущества, принуждать руководителей хозяйствующих субъектов, государственных и муниципальных учреждений и общественных организаций принимать адекватные меры к защите имущества, принадлежащего им на праве собственности или находящегося в оперативном управлении или хозяйственном ведении.

Весомый вклад в упорядочение деятельности подчиненных, обеспечение единообразной правоприменительной практики при расследовании преступлений против собственности общественной направленности вносит служебная подготовка личного состава. В перечень изучаемых источников в обязательном порядке должны быть включены нормативные правовые акты, регулирующие общественные отношения, в которые вступают следователи и дознаватели при расследовании преступлений против собственности; криминалистические рекомендации по осуществлению расследования данного вида преступлений²⁷; требования судов к качеству расследования преступлений против собственности, разграничению смежных составов²⁸. Основ-

²⁶ Об утверждении Инструкции о порядке совместных действий подразделений органов внутренних дел и таможенных органов при выявлении транспортных средств, находящихся в розыске: приказ МВД России и ФТС России от 19 июля 2006 г. № 571/671.

²⁷ Криминалистика: учебник для студентов вузов / под ред. А.Ф. Волынского, В.П. Лаврова. М., 2009. Гл. 34. С. 617–648.

²⁸ О судебной практике по делам о краже, грабеже и разбое: постановление пленума Верховного суда Российской Федерации от 27 декабря 2002 г. № 29 // СПС КонсультантПлюс; О судебной практике по делам о мошенничестве, присвоении и растрате: постановление пленума Верховного суда Российской Федерации от 27 декабря 2007 г. № 51 // СПС КонсультантПлюс; О судебной практике по делам о преступлениях, связанных с нарушением правил дорожного движения и эксплуатации транспортных средств, а также с их неправомерным завладением без цели хищения: постановление пленума Верховного суда Российской Федерации от 9 декабря 2008 г. № 25 // СПС КонсультантПлюс.

ная часть занятий должна проходить в форме практических тренингов, направленных на отработку умений и навыков проведения следственных и иных процессуальных действий, принятия процессуальных решений, недопущения наиболее распространенных ошибок в квалификации деяний.

Осуществляя оценку деятельности подчиненных сотрудников на данном направлении деятельности, следует ориентироваться на целевые индикаторы и показатели государственной программы Российской Федерации «Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности», к которым отнесен удельный вес возмещенного в ходе расследования ущерба от фактически причиненного преступлениями. Используемые в ведомственной системе оценки показатели не позволяют в достаточной степени сформулировать определенный вывод о результативности работы по уголовным делам о преступлениях против собственности общеуголовной направленности, требуют дополнительной конкретизации и по составам преступлений, и по субъектам процессуальной деятельности. При необходимости руководители органов предварительного следствия и дознания при принятии управленческих решений, направленных на упорядочение деятельности подчиненных сотрудников на данном направлении, могут самостоятельно определить целевые индикаторы, стимулирующие личный состав к улучшению работы.

Результаты расследования наиболее уголовных дел о наиболее встречающихся преступлениях против собственности общеуголовной направленности должны найти отражение в государственной статистической отчетности по форме 1-Е (МВД). Так, в разделе 9 указываются количество оконченных следователями уголовных дел и число лиц по уголовным делам о преступлениях, предусмотренных ст. 158, 159–159.6, 161, 162, 166, 167 УК РФ. В разделе 10 аналогичная информация содержится по уголовным делам, оконченным дознавателями по подследственным им преступлениям против собственности. Сведения о расследованных в срок свыше 2-х месяцев уголовных делах о кражах и мошенничестве включаются в раздел 14 отчета. В разделе 15 отражаются результаты расследования уголовных дел о кражах, грабежах и разбоях, совершённых несовершеннолетними или с их участием. Сводные данные о качестве расследования уголовных дел о кражах, мошенничестве и вымогательстве заносятся в разделы 16 и 17 отчета. Раздел 18 отражает сводные данные, характеризующие обеспечение в ходе следствия и дознания воз-

мещения ущерба по уголовным делам о хищениях. При необходимости сводные данные, содержащиеся в отчете, могут быть конкретизированы по сотрудникам, специализирующимся на расследовании преступлений против личности, временным и иным параметрам для вынесения оценочного суждения и выработки оптимального управленческого решения.

Таким образом, организация деятельности органов предварительного следствия и дознания в системе МВД России при расследовании ими преступлений против собственности общеправовой направленности осуществляется соответствующими руководителями путем формирования, оформления и реализации ими процессуальных и непроцессуальных управляющих воздействий в отношении подчиненных подразделений и должностных лиц в целях упорядочения их повседневной процессуальной и служебной деятельности в соответствии с требованиями закона, ведомственными нормативными правовыми актами, решениями вышестоящих субъектов управления, научными рекомендациями криминалистики и научной организации труда. Управляющие воздействия начальников территориальных органов МВД России, входящих в их состав управлений (отделов, отделений, пунктов) полиции, органов предварительного следствия и подразделений дознания должны быть нацелены на создание необходимых и достаточных условий для обеспечения подчиненными сотрудниками доступа граждан к правосудию для защиты их имущественных прав, нарушенных преступлениями против собственности.

Лекция 15

Организация деятельности органов внутренних дел по расследованию преступлений экономической направленности

§ 1. Понятие организации деятельности органов внутренних дел по расследованию преступлений экономической направленности

В Российской Федерации гарантируется единство экономического пространства, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств, поддержка конкуренции, свобода экономической деятельности на основе признания и равной защиты частной, государственной, муниципальной и иных форм собственности, права каждого на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности (ст. 8, 34, 35 Конституции Российской Федерации). Государственное регулирование отношений между людьми, складывающихся в процессе производства, распределения, обмена и потребления материальных благ и услуг, направлено на создание стабильных общеобязательных правил функционирования свободной рыночной экономики, обеспечение единства экономического пространства и устойчивости экономического оборота. Правовое регулирование отношений участников экономической деятельности призвано гарантировать и развивать основные принципы рыночной экономики: равенство участников оборота, свободу принятия экономических решений и самостоятельной ответственности за их результаты и за причиненный вред. Поощрение, защита и охрана общественно-полезных и экономически-обоснованных справедливых, целесообразных и законных форм экономической деятельности осуществляются государством преимущественно с помощью регулятивных мер. Государство заинтересовано в развитии экономики, переориентации сырьевого хозяйства и примитивной структуры экономики на производство уникальных знаний, технологии и инновационных продуктов,

удовлетворяющих реальные потребности людей. Такое устройство экономической сферы позволит решать важные социальные задачи.

Вместе с тем характер отношений, складывающихся в сфере экономической деятельности, может и противоречить согласованным интересам личности, общества и государства, создавая реальную угрозу национальной безопасности¹. Одной из форм государственной защиты гарантированных Конституцией Российской Федерации прав и свобод является судебная защита, реальное действие которой в отношении уголовно наказуемых деяний, совершаемых в сфере экономической деятельности, обеспечивается уголовно-процессуальной деятельностью органов расследования преступлений. Государство в поисках оптимальной модели стимулирования и развития, обеспечения защиты и стабильности экономических отношений изменяет и критерии работы органов предварительного расследования. Руководством страны поставлена задача таким образом упорядочить правовые нормы, регулирующие общественные отношения в экономической сфере, чтобы раз и навсегда отказаться от презумпции виновности бизнеса, от обвинительного уклона в правоохранительной и судебной практике, исключить из системы права все зацепки, которые позволяют превращать хозяйственный спор в сведение счетов при помощи заказных уголовных дел².

Уголовно наказуемые деяния, нарушающие установленные или признаваемые государством правовые отношения в сфере экономики, объединены по сходству родового объекта посягательства в раздел VIII УК РФ, в нормах которого представлены правовые модели преступлений против собственности (гл. 21), в сфере экономической деятельности (гл. 22), преступления против интересов службы в коммерческих и иных организациях (гл. 23).

Помимо уголовно-правовых критериев отнесения противоправных деяний к преступлениям экономической направленности в практике правоохранительных органов применяются и другие, отражающие более широкий подход к формированию указанной совокупности общественно опасных деяний. На ос-

¹ Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года: утв. Указом Президента Российской Федерации от 12 мая 2009 г. № 537 // СЗ РФ. 2009. № 20. Ст. 2444. Раздел 2.

² Послание Президента Российской Федерации В.В. Путина Федеральному Собранию РФ от 12 декабря 2012 г. // Рос. газ. 2012. 13 дек.

нове межведомственного нормативного правового акта³ ежегодными совместными решениями Генеральной прокуратуры Российской Федерации и МВД России вводится в действие Перечень статей УК РФ, используемых при формировании статистической отчетности, согласно которому устанавливаются критерии отнесения преступлений к имеющим экономическую направленность⁴.

В качестве единого критерия, позволяющего определить экономическую направленность преступлений, предлагается рассматривать уголовно наказуемые деяния, причиняющие вред общественным отношениям, складывающимся в процессе производства, обмена, распределения и потребления материально-опосредованного продукта или под видом таких отношений либо обусловленных ими⁵. Преступления экономической направленности группируются в два перечня на основе правил подследственности уголовных дел о них: для органов дознания и органов предварительного следствия.

Анализ вышеназванных перечней показывает, что критерии структуризации их содержания остаются относительно устойчивыми, восприимчивыми к изменениям, вносимым в УК РФ. Совокупность преступлений, имеющих экономическую направленность, образована следующими подгруппами:

1) *общей категорией*, в состав которой включаются преступления:

1.1) без каких-либо дополнительных условий (пп. 2.1 перечня № 1, пп. 1.1 перечня № 2);

1.2) при наличии определенных дополнительных условий (пп. 2.2 перечня № 1, пп. 1.2 перечня № 2);

1.3) при наличии дополнительных условий в зависимости от даты возбуждения уголовного дела;

³ О едином учете преступлений: приказ Генеральной прокуратуры Российской Федерации, МВД России, МЧС России, Минюста России, ФСБ России, Минэкономразвития России и Федеральной службы Российской Федерации по контролю за оборотом наркотиков от 29 декабря 2005 г. № 39/1070/1021/253/780/353/399. Приложение № 2. П. 6; приложение № 3. П. 17.

⁴ О введении в действие перечней статей Уголовного Кодекса Российской Федерации, используемых при формировании статистической отчетности: указание Генеральной прокуратуры РФ и МВД России от 11 сентября 2013 г. № 387-11/2 (в редакции указания Генеральной прокуратуры РФ и МВД России от 24 апреля 2014 г. № 228-11/2).

⁵ Организация деятельности органов предварительного следствия в системе МВД России по расследованию преступлений экономической направленности: учеб.-практ. Пособ. / под науч. ред. докт. юрид. наук, проф. А.В. Шмонина. М., 2013. С. 25.

2) *экологическими преступлениями*, по уголовным делам о которых предварительное следствие является обязательным (п. 2 перечня № 2)⁶;

3) *налоговыми преступлениями* (п. 3 перечня № 1 и п. 3 перечня № 2), относящимися к перечню:

3.1) без дополнительных условий;

3.2) при соблюдении определенных условий (пп. «е» дополнительных условий, перечисленных в перечне № 2).

Постатейный анализ вышеназванных перечней показывает, что, во-первых, в него помимо статей, входящих в раздел VIII УК РФ, включены статьи, в которых изложены правовые модели составов преступлений, отнесенных по своему родовому объекту к иным разделам и главам УК РФ; во-вторых, не все преступления, предусмотренные статьями раздела VIII УК РФ, имеют безусловное отношение к преступлениям, имеющим экономическую направленность.

Дополнительные условия, при которых выявленное преступление может быть отнесено к числу преступлений, имеющих экономическую направленность, установлены перечнем № 2 и представляют собой свод требований, предъявляемых к элементам состава преступления или его обязательным или факультативным признакам (субъекту, объективной или субъективной сторонам, а также способу, предмету преступления), указывающих на идеальную или реальную совокупность преступлений или характеризующих способ выявления признаков состава преступления.

Так, в соответствии с п. «а» дополнительных условий преступление имеет экономическую направленность, если оно *совершено лицами*:

- должностными, материально ответственными и иными, выполняющими на предприятиях, учреждениях и организациях независимо от форм собственности и организационно-правовых форм организационно-распорядительные или административно-хозяйственные функции;
- не наделенными указанными полномочиями, но имеющими доступ к предмету преступного посягательства для выполнения трудовых обязанностей по роду деятельности или службы;

⁶ Следует обратить внимание, что при формировании перечня № 1 экологические преступления, по уголовным делам о которых предварительное расследование производится в форме дознания, не отнесены непосредственно к категории преступлений, имеющих экономическую направленность (п. 4 перечня № 1).

- выполняющими обязанности по охране имущества или объекта, в котором оно хранится, без материальной ответственности.

В соответствии с данным правилом тайное хищение чужого имущества, совершённое лицом, незаконно проникшим на территорию хозяйственного объекта, не может быть отнесено к преступлениям, имеющим экономическую направленность. Однако если такое же преступное деяние совершено лицом, имеющим доступ к предмету преступного посягательства для выполнения трудовых обязанностей по роду деятельности или службы, то оно относится к преступлениям, имеющим экономическую направленность. Согласно статистическим данным за 2013 г. с учетом указанного признака к имеющим экономическую направленность отнесены 1453 кражи и 13 903 преступления, предусмотренные ст. 160 УК РФ.

Если указанными выше лицами совершено преступление, предусмотренное ст. 165 УК РФ, путем уклонения от уплаты различных законных платежей и незаконной эксплуатации в личных целях имущества, не принадлежащего виновному, оно также будет иметь экономическую направленность (п. «г» дополнительных условий).

Экономическая направленность преступлений против собственности, предусмотренных ст. 159, 159¹, 159², 159³, 159⁴, 159⁵ УК РФ, будет проявляться в том случае, если они совершены физическими лицами с целью завладения имуществом граждан для осуществления производственно-хозяйственной и финансовой деятельности, а также под видом ее осуществления (например, финансовые пирамиды), или неустановленными лицами с использованием подложных документов при осуществлении финансово-хозяйственной деятельности предприятий, при условии, что они были выявлены при проведении документально-бухгалтерских ревизий, установлении движения денежных средств, материальных ценностей и т. д. (п. «в», «д» дополнительных условий).

К экономическим относятся выявленные при проведении бухгалтерских документальных ревизий либо проверок контролирующих и надзорных органов преступления, если они были совершены в процессе осуществления производственно-хозяйственной и финансовой деятельности либо под видом ее осуществления в отношении юридических и физических лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность, независимо от формы собственности и организационно-правовой формы, официально зарегистрированных в качестве предпринимателей,

а также объединений (граждан, юридических лиц), не являющихся юридическими лицами (п. «б» дополнительных условий).

Для определения предполагаемых объемов работы начальникам органов предварительного следствия и дознания необходимо проанализировать вышеназванные перечни с учетом правил подследственности, содержащихся в ст. 150 и 151 УПК РФ. Так, дознаватели органов внутренних дел обязаны расследовать уголовные дела о преступлениях, предусмотренных ст. 170, ч. 1 ст. 171, ч. 1 ст. 171¹, ч. 1 и 2 ст. 180, ч. 1 ст. 181 и ч. 1 ст. 327¹ УК РФ и имеющих экономическую направленность без каких-либо условий. К подследственности следователей органов внутренних дел отнесены уголовные дела о преступлениях, имеющих без каких-либо условий экономическую направленность и предусмотренных п. «в» ч. 2 ст. 127¹, п. «в» ч. 2 ст. 127², ч. 2 ст. 171, ч. 2 ст. 171¹, 172, 173¹, 173², 174, 174¹ и рядом других статей УК РФ. В результате анализа ежегодно издаваемых перечней начальник территориального органа МВД России определяет секторы ответственности своих заместителей, организующих процессуальную деятельность следователей и дознавателей по уголовным делам о преступлениях, имеющих экономическую направленность, а также субъектов внешнего взаимодействия, с которыми предпринимаются совместные усилия по организации совместной деятельности подчиненных при выявлении вышеназванных преступлений сотрудниками органов внутренних дел.

Реальные объемы работы органов расследования преступлений будут зависеть от криминогенной ситуации на территории, обслуживаемой конкретным территориальным органом МВД России. В результате принятия ряда федеральных законов, направленных на либерализацию уголовной политики в сфере экономических отношений, и количество, и удельный вес преступлений, имеющих экономическую направленность, за последние пять лет сократились (в 2009 г. — 428 792, 14,3 %, в 2013 г. — 141 229, 6,4 %). При этом увеличился (с 66,6 % до 89,5 %) удельный вес преступлений, по которым предварительное следствие является обязательным.

Помимо правил определения экономической направленности общественно опасных деяний, предусмотренных УК РФ, и подследственности уголовных дел о них на организацию деятельности органов предварительного следствия и дознания по расследованию указанной категории преступлений оказывают влияние иные условия и факторы, формирующие специфику предметной деятельности исполнителей и предопределяющие

направленность и содержание процессуальных и непроцессуальных управляющих воздействий субъектов управления⁷.

Подсистема управления органами расследования преступлений экономической направленности представляет собой совокупность специализированных подразделений и должностных лиц органов предварительного следствия и органов (подразделений) дознания в системе МВД России, уполномоченных осуществлять предварительное расследование уголовных дел о такого рода преступлениях, отнесенных к их подследственности, а также органов и должностных лиц, правомочных формировать и реализовывать в отношении их процессуальные и непроцессуальные управляющие воздействия.

С учетом вышеизложенного под организацией расследования преступлений экономической направленности предлагается понимать достигаемую посредством реализации субъектами управления органами предварительного следствия и дознания в системе МВД России или уполномоченными ими лицами предоставленных им процессуальных и (или) служебных полномочий упорядоченность деятельности подчиненных сотрудников (подразделений), специализирующихся на расследовании уголовных дел о преступлениях экономической направленности, в соответствии с требованиями законодательства Российской Федерации, рекомендациями криминалистики и научной организации труда, решениями вышестоящих субъектов управления и оперативной обстановкой, складывающейся на обслуживаемой территории.

§ 2. Организация рассмотрения сообщений о преступлениях экономической направленности

При организации начальником территориального органа МВД России подсистемы рассмотрения подчиненными сотрудниками сообщений о преступлениях экономической направленности следует рассматривать в качестве источников информации о таких преступлениях следующие сообщения:

1) заявления, поступившие в дежурную часть от потерпевших и очевидцев;

⁷ Подробнее см.: Организация деятельности органов предварительного следствия в системе МВД России по расследованию преступлений экономической направленности: учеб.-практ. пособ / под науч. ред. докт. юрид. наук, проф. А.В. Шмолина. М., 2013. С. 27–45.

2) рапорты сотрудников органов внутренних дел об обнаружении признаков преступлений экономической направленности, в том числе и в результате осуществления оперативно-разыскной деятельности;

3) сообщения контрольно-надзорных органов, осуществляющих свои функции в сфере экономической деятельности;

4) постановления прокуроров о направлении соответствующих материалов в органы предварительного расследования для решения вопроса об уголовном преследовании.

Как показывает практика, в связи с тем что преступления экономической направленности тщательно скрываются, маскируются их субъектами, значительная часть информации об их подготовке или совершении выявляется сотрудниками органов внутренних дел, в том числе и в ходе осуществления оперативно-разыскной деятельности. Основная задача начальника территориального органа МВД России на районном уровне состоит в том, чтобы организовать взаимодействие руководителей и сотрудников органа предварительного следствия и специализированных оперативных подразделений с целью своевременного принятия каждым из них в пределах компетенции организационных мер, оперативно-разыскных мероприятий и процессуальных действий для документирования преступной деятельности, установления события преступления, изобличения лица или лиц, виновных в совершении преступления. При решении указанной задачи начальник опирается на УПК РФ, межведомственные⁸ и ведомственные нормативные правовые акты⁹.

Важное значение в организации внутреннего взаимодействия при рассмотрении сообщений о преступлениях экономической направленности играет юридическое консультирование следователями сотрудников оперативных подразделений. Практика убедительно доказывает, что своевременное обращение сотрудников оперативных подразделений за юридической помощью в органы предварительного следствия, установление делового сотрудничества и беспристрастного подхода к оценке информации, добытой

⁸ Об утверждении Инструкции о порядке представления результатов оперативно-разыскной деятельности органу дознания, следователю или в суд: приказ МВД России, Минобороны России, ФСБ России, ФСО России, ФТС России, СВР России, ФСИН России, ФСКН России, Следственного комитета Российской Федерации от 27 сентября 2013 г. № 776/703/509/507/1820/42/535/398/68.

⁹ Об организации ведомственного контроля при рассмотрении материалов проверки в порядке ст. 140–145 УПК Российской Федерации о преступлениях экономической и коррупционной направленности: приказ Следственного департамента МВД России от 26 октября 2011 г. № 55.

в результате оперативно-разыскной деятельности, позволяющей определить верные способы и средства дальнейшего использования полученных результатов в доказывании.

Передаче информации в рамках юридического консультирования предшествует рассмотрение начальником территориального органа МВД России или его заместителем вышестоящего подчиненным сотрудником постановления о представлении результатов оперативно-разыскной деятельности и прилагаемых к нему материалов. К компетенции вышеназванных руководителей отнесено разрешение вопроса о необходимости рассекречивания сведений, составляющих государственную тайну, содержащихся в представляемых результатах, и их носителей; проверка правильности оформления необходимых документов и соответствия их содержания предъявляемым требованиям.

Следственным департаментом МВД России в целях исключения случаев вмешательства следственных органов в корпоративные конфликты, воспрепятствования предпринимательской деятельности и добросовестной конкуренции сформирована многоуровневая система контроля за обоснованностью возбуждения уголовных дел о преступлениях экономической и коррупционной направленности. Согласно предъявляемым требованиям руководители органов предварительного следствия территориальных органов МВД России на районном уровне на основе изучения материалов о преступлениях экономической и коррупционной направленности, не имеющих большого общественного резонанса и особой сложности в расследовании, утверждают заключение о наличии достаточных данных, указывающих на признаки преступления¹⁰. В должностные обязанности руководителей должен быть внесен пункт о персональной ответственности за обоснованность возбуждения уголовного дела по материалам проверки таких сообщений. В развитие указанных требований практически в каждом органе предварительного следствия территориальных органов МВД России на региональном уровне подготовлены и изданы соответствующие распоряжения и приказы, которыми определен порядок рассмотрения материалов проверок по сообщениям о преступлениях экономической и коррупционной направленности, проведенных оперативными подразделениями¹¹.

¹⁰ О реализации приказа Следственного департамента МВД России № 55: указание Следственного департамента МВД России от 2 декабря 2011 г. № 17/3-30397.

¹¹ Обзор о практике взаимодействия органов предварительного следствия и оперативных подразделений по выявлению и расследованию преступлений коррупционной направленности: доведен указанием Следственного департамента МВД России от 29 мая 2012 г. № 17/3-12751.

В случае несогласия начальника территориального органа МВД России или начальника полиции с рекомендациями начальника органа предварительного следствия, данными по результатам юридического консультирования, они имеют право направить указанные рекомендации со своими письменными возражениями руководителю вышестоящего органа предварительного следствия, который в установленные сроки обязан принять решение по существу изложенных в них аргументов.

В то же время при необходимости принятия незамедлительных мер реагирования на сообщение о любом совершенном или готовящемся преступлении экономической направленности, по которому производство предварительного следствия является обязательным, начальник территориального органа МВД России, выполняя обязанности начальника органа дознания, в соответствии с ч. 2 ст. 21, ч. 1 ст. 144, ст. 157 УПК РФ обязан принять, проверить сообщение о таком преступлении и при наличии оснований, указанных в ч. 2 ст. 140 и ч. 1 ст. 157 УПК РФ, возбудить уголовное дело и произвести в течение 10 суток неотложные следственные действия. При этом важно помнить, что любое решение может быть обжаловано заинтересованным лицом или отменено надзирающим прокурором (ст. 123 и ч. 4 ст. 146 УПК РФ).

Начальники территориальных органов МВД России при организации рассмотрения сообщений о преступлениях экономической направленности должны обеспечить выполнение требований о рациональном использовании рабочего времени следователей, сосредоточении сил и средств органов предварительного следствия на расследовании преступлений. В этой связи вынесение органами дознания МВД России решений об отказе в возбуждении уголовного дела по сообщениям о преступлениях, отнесенных в соответствии со ст. 151 УПК РФ к подследственности следователей органов внутренних дел, не противоречит нормам действующего законодательства¹².

Если представленные начальнику по результатам оперативно-разыскной деятельности материалы в полной мере соответствуют предъявляемым требованиям, то он принимает решение

¹² О практике прокурорского надзора за исполнением уголовно-процессуального законодательства о подследственности при разрешении сообщений о преступлениях: информационное письмо Генеральной прокуратуры РФ от 29 октября 2008 г. № 36-12-2008; О подследственности при разрешении сообщений о преступлениях: письмо Следственного комитета при МВД России от 7 ноября 2008 г. № 17/1-20208 // Информационный бюллетень Следственного комитета при МВД России. 2009. № 1 (139). С. 141–144.

о регистрации рапорта об обнаружении признаков преступления в книге учета преступлений и представляет результаты оперативно-разыскной деятельности уполномоченным должностным лицам (органам) для осуществления проверки и принятия процессуального решения в порядке ст. 144 и 145 УПК РФ.

Согласованность позиций следователя и оперативного сотрудника проявляется в основном организационном документе (плане), представляемом ими на утверждение (согласование) руководителям органа предварительного следствия и оперативного подразделения. Проект плана должен предусматривать порядок и последовательность реализации комплекса оперативно-разыскных мероприятий, следственных и иных процессуальных действий по проверке информации, изложенной в рапорте.

Вторым по значимости источником информации о преступлениях экономической направленности являются сообщения контрольно-надзорных органов. В целях упорядочения совместной деятельности порядок поступления и рассмотрения сообщений о различных преступлениях экономической направленности конкретизирован в ряде межведомственных нормативных правовых актов, принятых МВД России совместно с контрольными или надзорными органами.

Так, порядок взаимодействия контрольно-ревизионных органов Министерства финансов Российской Федерации с МВД России при назначении и проведении ревизий (проверок)¹³ определяет проведение по инициативе контрольно-ревизионного органа или по требованию правоохранительных органов контрольно-ревизионных мероприятий (ревизии, проверки, предварительного изучения документов) при наступлении различных юридических оснований, а также требования, предъявляемые к форме и содержанию документов, образующихся в результате взаимодействия.

При выявлении в расчетно-кассовых центрах (далее – РКЦ) денежных знаков, имеющих признаки подделки, в территориальный орган МВД России в течение суток со дня составления справки-исследования экспертом РКЦ направляется извещение, подписанное руководителем РКЦ или уполномоченным

¹³ Об утверждении Положения о порядке взаимодействия контрольно-ревизионных органов Министерства финансов Российской Федерации с Генеральной прокуратурой Российской Федерации, Министерством внутренних дел Российской Федерации, Федеральной службой безопасности Российской Федерации при назначении и проведении ревизий (проверок): приказ Минфина РФ, МВД России и ФСБ России от 7 декабря 1999 г. № 89н/1033/717.

им лицом. Извещение доставляется в территориальный орган МВД России нарочным либо по каналам факсимильной связи, либо посредством электронной почты, а также телефонограммой, зарегистрированной в установленном порядке. Регистрация извещений осуществляется РКЦ в Журнале регистрации извещений, в котором отражаются номер извещения, дата и время его передачи, фамилия и инициалы эксперта РКЦ, передавшего извещение, фамилия, инициалы и должность представителя территориального органа МВД России, принявшего извещение. Факт передачи денежного знака, имеющего признаки подделки, оформляется актом по форме № 0402157, к которому прилагаются справка об исследовании; объяснение (в случаях обнаружения кассовыми работниками денежных знаков Банка России, имеющих признаки подделки, при приеме или обработке денежной наличности); копии сопроводительных документов, подтверждающих факт поступления денежных знаков, имеющих признаки подделки, в РКЦ¹⁴. В случае если заявление о выявлении денежного знака, имеющего признаки подделки, поступило в территориальный орган МВД России, то РКЦ может провести исследование сомнительных денежных знаков по письменным запросам, адресованным руководителю РКЦ и подписанным руководителем территориального органа МВД России или уполномоченным им лицом. Доставку в РКЦ сомнительных денежных знаков для проведения исследования сотрудники полиции осуществляют самостоятельно.

Поскольку координацию информационного взаимодействия Банка России с правоохранительными органами при выявлении и пресечении незаконных финансовых операций кредитных организаций и их клиентов осуществляет Генеральная прокуратура РФ¹⁵, то поступающие от прокуроров мотивированные постановления о направлении соответствующих материалов в следствен-

¹⁴ Об утверждении Порядка взаимодействия Министерства внутренних дел Российской Федерации и Центрального банка Российской Федерации в борьбе с фальшивомонетничеством: приказ МВД России, Банка России от 5 февраля 2009 г. № 102/ОД-113.

¹⁵ Регламент информационного взаимодействия Банка России, Генеральной прокуратуры Российской Федерации, правоохранительных и иных федеральных государственных органов Российской Федерации при выявлении и пресечении незаконных финансовых операций кредитными организациями и их клиентов: утв. приказом Генеральной прокуратуры РФ, МВД России, Росфинмониторинга, ФНС России, ФСБ России, ФСКН России, ФТС России, СК РФ и Центрального банка Российской Федерации от 12 марта 2013 г. № 105/136/50/ММ-7-2/117/131/98/447/12/ОД-121.

ный орган или орган дознания для решения вопроса об уголовном преследовании по фактам выявленных нарушений уголовного законодательства должны рассматриваться с учетом требований ч. 11 ст. 148 УПК РФ. Руководитель следственных органов, проверяя представленное ему на согласование постановление об отказе в возбуждении уголовного дела, обязан принять дополнительные организационные меры, направленные на исключение случаев необоснованного отказа в возбуждении уголовного дела по фактам нарушения прав и законных интересов граждан, допущенных в социально значимых сферах (расходование бюджетных средств, здравоохранение, труд и занятость, жилищно-коммунальное хозяйство). Все материалы по данным фактам должны быть представлены в контрольно-методические подразделения ГСУ (СУ) территориальных органов МВД России на региональном уровне для изучения и подготовки заключения об обоснованности принятого решения¹⁶.

При организации взаимодействия на стадии возбуждения уголовного дела необходимо учитывать необходимость использования для документирования преступной деятельности, поиска и фиксации процессуально-значимой информации специальных методов исследования, применения технологического и экономического анализа процесса производства и иной хозяйственной деятельности учреждений, предприятий и организаций, криминалистического, логического и бухгалтерского анализа документов, назначения и производства документальных проверок и ревизий. Необходимость производства документальных проверок, ревизий, судебных экспертиз, исследования документов и предметов является основанием для продления руководителем следственного органа срока проверки сообщения о преступлении экономической направленности до 30 суток или выдвижения дознавателем соответствующего ходатайства перед прокурором (ч. 3 ст. 144 УПК РФ).

Руководителям органов предварительного следствия предписано обеспечить особый контроль за рассмотрением материалов доследственных проверок о преступлениях коррупционной направленности, совершаемых от имени и в интересах юридических лиц и принятием по ним решений в порядке ст. 144–145 УПК РФ¹⁷.

¹⁶ Об усилении процессуального контроля: указание Следственного департамента МВД России от 4 февраля 2013 г. № 17/3-2239.

¹⁷ Об усилении контроля за расследованием уголовных дел: указание Следственного департамента МВД России от 11 июля 2013 г. № 17/3-17306.

При принятии решения о возбуждении уголовных дел или об отказе в возбуждении уголовного дела по наиболее значимым преступлениям экономической направленности руководители следственных органов обязаны направить в вышестоящий орган спецсообщение¹⁸. Обобщенные данные о результатах рассмотрения материалов проверки сообщений о преступлениях экономической и коррупционной направленности ежеквартально обобщаются по установленной форме и сообщаются в вышестоящий следственный орган¹⁹. В целом по территориальному органу МВД России информация о результатах рассмотрения сообщений о преступлениях, имеющих экономическую направленность, постатейно отражается в отчете по форме 2-Е (МВД).

Начальники органов предварительного следствия и дознания при принятии подчиненными решения о возбуждении уголовного дела или об отказе в возбуждении уголовного дела по нереабилитирующим основаниям обязаны проконтролировать полноту и правильность заполнения учетно-регистрационных документов, направляемых в информационный центр.

Таким образом, начальники органов предварительного следствия и дознания в системе МВД России обязаны организовать своевременное и качественное рассмотрение подчиненными сотрудниками сообщений о преступлениях экономической направленности, принятие по ним законных, обоснованных и мотивированных процессуальных решений, исключающих возможность использования уголовного преследования для разрешения корпоративных споров, ограничения предпринимательской деятельности и добросовестной конкуренции в сфере экономических отношений.

§ 3. Организация расследования уголовных дел о преступлениях экономической направленности

Криминальная пораженность отраслей экономики и сфер хозяйственной деятельности, специфика методики расследования преступлений экономической направленности во многом определяют содержание управленческих решений, прини-

¹⁸ О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 23 ноября 1998 г. № 1422: приказ МВД России от 4 января 1999 г. № 1. Приложение № 24.

¹⁹ О реализации приказа Следственного департамента МВД России № 55: указание Следственного департамента МВД России от 2 декабря 2011 г. № 17/3-30397.

маемых начальниками территориальных органов МВД России, их заместителями и начальниками подразделений дознания для упорядочения процессуальной и служебной деятельности следователей и дознавателей, специализирующихся на расследовании рассматриваемой категории уголовных дел.

При проверках уголовных дел, даче письменных указаний о направлении их расследования необходимо учитывать, что значительная часть уголовно-правовых норм, содержащих в себе модели противоправных деяний, по своей конструкции относится к числу бланкетных, требующих от следователей и дознавателей знаний гражданского, банковского, финансового и других отраслей права, в той или иной степени регулирующих общественные отношения, складывающиеся в процессе производства, обмена, распределения и потребления товаров, выполнения работ и оказания услуг. Как правило, меры по реформированию общественных отношений в той или иной области экономической деятельности носят комплексный характер. Однако, возможны ситуации, при которых изменения в сопредельной отрасли права создают существенные трудности или кардинально меняют характер направленности мер уголовно-правового реагирования на те или иные деяния участников экономической деятельности. Начальники территориальных органов МВД России должны создавать необходимые условия для доступа сотрудников органов предварительного следствия и подразделений дознания к актуальным правовым базам, документам, отражающим судебную практику разрешения хозяйственных споров.

Экономические субъекты в Российской Федерации обязаны непрерывно с даты государственной регистрации до даты прекращения деятельности в результате реорганизации или ликвидации формировать в ходе осуществления своей предпринимательской и иной хозяйственной деятельности документированную систематизированную информацию о своем финансовом положении, финансовом результате своей деятельности и движении денежных средств за определенный отчетный период²⁰. Именно данная информация может содержать в себе фактические данные, указывающие на обстоятельства, подлежащие доказыванию при производстве по уголовному делу, а также иные обстоятельства, имеющие значение для уголовного дела. В связи с этим на всех этапах расследования сотрудники органа дознания, следователи и дознаватели,

²⁰ О бухгалтерском учете: Федеральный закон Российской Федерации от 6 декабря 2011 г. № 402-ФЗ // СЗ РФ. 2011. № 50. Ст. 7344.

их руководители вынуждены изучать и оценивать значительные объемы специальной информации, характеризующей производственно-хозяйственную и административно-управленческую деятельность субъектов преступлений. Выполнение этой обязанности связано с привлечением сведующих лиц (органов), специализирующихся на осуществлении контроля (надзора) достоверности бухгалтерской (финансовой) отчетности или независимой проверке бухгалтерской (финансовой) отчетности хозяйствующего субъекта в целях выражения мнения о достоверности такой отчетности²¹, привлекаемых для оценки соответствия осуществляемых юридическими лицами или индивидуальными предпринимателями деятельности или действий (бездействия), производимых и реализуемых ими товаров (выполняемых работ, предоставляемых услуг) обязательным требованиям и требованиям, установленным муниципальными правовыми актами²². Начальник территориального органа МВД России должен с учетом указанного фактора организовать внутреннее и внешнее взаимодействие подчиненных сотрудников с соответствующими представителями контрольных и надзорных органов, организовать привлечение их в качестве специалистов при расследовании уголовных дел.

Информация, полученная в ходе документальных проверок и ревизий на стадии возбуждения уголовного дела, требует всесторонней и тщательной проверки в ходе расследования. Данная задача решается в ходе проведения судебных экспертиз. Производство экспертиз по уголовным делам о преступлениях экономической направленности может быть организовано в ЭКП МВД России, научно-исследовательских лабораториях судебных экспертиз Минюста России, других государственных экспертных учреждениях. Так, ЭКЦ территориальных органов МВД России на региональном уровне имеют возможность проводить финансово-аналитическую (исследование финансового состояния), финансово-кредитную (исследование соблюдения принципов кредитования) и ряд других экспертиз²³. При отсут-

²¹ Об аудиторской деятельности: Федеральный закон Российской Федерации от 30 декабря 2008 г. № 307-ФЗ // СЗ РФ. 2009. № 1. Ст. 15.

²² О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля: Федеральный закон Российской Федерации от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ // СЗ РФ. 2008. № 52. Ч. I. Ст. 6249.

²³ Вопросы организации производства судебных экспертиз в экспертно-криминалистических подразделениях органов внутренних дел Российской Федерации: приказ МВД России от 29 июня 2005 г. № 511. Приложение № 2.

ствии возможности производства экспертизы в таких учреждениях сотрудники органов расследования преступлений могут пригласить в качестве экспертов лиц, обладающих специальными знаниями в области науки, техники, искусства или ремесла, при помощи которых будут разрешены возникшие перед ними вопросы. Задача начальника территориального органа МВД России на данном направлении организации деятельности состоит в упорядочении служебных контактов следователей (дознателей) с сотрудниками государственных судебно-экспертных учреждений, иными сведущими лицами посредством выработки и принятия совместных управленческих решений, направленных на оптимизацию и повышение эффективности совместной деятельности.

Начальник территориального органа МВД России обязан проконтролировать соблюдение установленного порядка заключения договора с такими лицами; составление актов, отражающих выполнение работ и подтверждающих обоснованность счетов, представленных к оплате из средств федерального бюджета. При этом назначение дорогостоящих экспертиз по уголовным делам, производство которых оплачивается из федерального бюджета, должно производиться только по согласованию со Следственным департаментом МВД России, а за их проведением должна быть организована эффективная система учета и контроля²⁴.

Значительная часть преступлений экономической направленности совершается лицами, обладающими организационно-распорядительными и административно-хозяйственными функциями, возглавляющими такие субъекты хозяйственной деятельности, которые могут оказывать значительное влияние на формирование бюджетов городов и районов. Имеющиеся возможности легального и скрытого давления на органы расследования преступлений могут быть задействованы для оказания противодействия следователям и дознавателям при расследовании противоправной деятельности субъектов, обладающих властными полномочиями. Вместе с тем необходимо взвешенно подходить к вопросам избрания меры пресечения. Не может быть поддержано ходатайство следователя о заключении под стражу в качестве меры пресечения в отношении подозреваемого или обвиняемого в совершении преступлений, предусмотрен-

²⁴ О выполнении программы оптимизации и повышения эффективности расходов: указание Следственного комитета при МВД России от 22 декабря 2009 г. № 17/3-28657.

ных ст. 159—1596, 160, 165 УК РФ, если эти преступления совершены в сфере предпринимательской деятельности, а также ст. 171—174, 1741, 176, 178, 180—183 УК РФ, если личность подозреваемого, обвиняемого установлена, он имеет постоянное место жительства на территории Российской Федерации. Только в том случае, если подозреваемый, обвиняемый нарушит ранее избранную меру пресечения или скроется от органов предварительного расследования, в отношении него может быть избрана мера пресечения в виде заключения под стражу.

Общее количество уголовных дел о преступлениях экономической направленности, ежемесячно находящихся в производстве следователей (дознателей), сложность или большой объем их расследования, определяемые предметом доказывания, общественным резонансом противоправных деяний и другими факторами, оказывают влияние на принятие начальниками органов расследования преступлений управленческих решений об организационном обеспечении производства предварительного следствия или дознания по уголовным делам о рассматриваемых преступлениях. Анализ практики показывает, что специфика расследования преступлений экономической направленности вынуждает выделять данное направление в качестве самостоятельной линии специализации следователей (дознателей). Объединение усилий сотрудников нескольких подразделений территориальных органов МВД России осуществляется посредством реализации управленческих решений о создании следственно-оперативных групп. В соответствии с Типовой структурой в следственных управлениях (отделах, отделениях) территориальных органов МВД России на районном уровне предусмотрено образование отдела (отделения, группы), объединяющего в себе сотрудников, специализирующихся на расследовании преступлений в сфере экономики²⁵. В следственных управлениях территориальных органов МВД России по городу (городскому округу), по нескольким муниципальным образованиям²⁶ предусмотрено создание следственной части по расследованию организованной преступной деятельности, в составе которой образуется отдел (отделение) по расследованию организованной преступной деятельности в сфере экономики. В та-

²⁵ О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 23 ноября 1998 г. № 1422: приказ МВД России от 4 января 1999 г. № 1. Приложение № 11.

²⁶ Об утверждении Типового положения и Типовой структуры следственного управления при УВД по городу (городскому округу), по нескольким муниципальным образованиям: приказ МВД России от 26 января 2009 г. № 52. Приложение № 2.

ких органах предварительного следствия уголовные дела о преступлениях экономической направленности, совершенных не организованными преступными группами, могут быть переданы в производство следователей отделов (отделений, групп) по расследованию преступлений на обслуживаемой территории²⁷.

Если расследование уголовного дела об экономическом преступлении отвлекает значительные силы и средства, вызывает повышенный общественный резонанс и оказывает существенное влияние на оперативную обстановку, руководители органов расследования преступлений могут поставить перед вышестоящими руководителями вопрос о передаче такого дела для дальнейшего расследования в вышестоящий орган, в специализированное подразделение.

Зачастую при расследовании уголовных дел рассматриваемой категории допускаются нарушения установленных правил учета продолжаемых и делящихся преступлений, преступлений, совершенных одним способом. Как правило, вопрос возникает о соединении уголовных дел о преступлениях, предусмотренных ст. 186 УК РФ. При осуществлении контроля за обоснованностью решений о соединении уголовных дел следует обращать внимание на наличие в заключении эксперта категоричного вывода о том, что банкноты, являющиеся предметами преступления по разным уголовным делам, изготовлены единым способом с использованием одного и того же технического приспособления (устройства, инструмента и т. д.), что в совокупности с иными доказательствами образует основания для вывода о возможности совершения нескольких преступлений одним лицом или группой лиц, которых еще предстоит установить²⁸.

При проверке обоснованности принимаемых по уголовным делам решений руководители должны знать, что УПК РФ возлагает на следователей и дознавателей обязанность принять меры к прекращению уголовного преследования в отношении лиц, впервые совершивших преступления в сфере экономической деятельности, предусмотренные ч. 2 ст. 171, ч. 1 ст. 1711, ч. 1 ст. 172, ч. 2 ст. 176, ч. 1 и 2 ст. 180, ч. 3 и 4 ст. 184, 193, 195–197

²⁷ См. подробнее: Организация деятельности органов предварительного следствия в системе МВД России по расследованию преступлений экономической направленности: учеб.-практ. пособ. / под науч. ред. докт. юрид. наук, проф. А. В. Шмолина. М., 2013. С. 104–130.

²⁸ О разъяснении позиции Генеральной прокуратуры Российской Федерации по соединению уголовных дел по ст. 186 УК РФ: письмо Следственного департамента МВД России от 30 января 2013 г. № 17/3 -1881.

УК РФ, при условии, если они возместили ущерб, причиненный гражданину, организации или государству в результате совершения преступления, и перечислили в федеральный бюджет денежное возмещение в размере пятикратной суммы причиненного ущерба либо перечислили в федеральный бюджет доход, полученный в результате совершения преступления, и денежное возмещение в размере пятикратной суммы дохода, полученного в результате совершения преступления.

Требования к качеству расследования уголовных дел сформулированы в многочисленных специализированных постановлениях пленума Верховного суда Российской Федерации²⁹, которые должны стать обязательным предметом изучения со следователями (дознавателями) в системе служебной подготовки.

В систему источников, обязательных к изучению, должны включаться методики расследования преступлений экономической направленности, обзоры следственной и судебной практики, положительный опыт организации деятельности специализированных преступлений и производства расследования по конкретным уголовным делам. По конкретным направлениям специализации необходимо формировать картотеки актуальных нормативных правовых актов, регулирующих общественные отношения в определенной сфере экономики, а также решений судов по конкретным уголовным делам, доступные через правовые системы или Интернет. Для получения необходимой информации могут быть задействованы поисковые возможности ИБД «Невод».

К сожалению, приходится констатировать, что, несмотря на всю важность данного направления деятельности в системе МВД России, не сформирована специализированная отчетность о результатах расследования уголовных дел о преступлениях экономической направленности. Информация, отражаемая в государственной статистической отчетности, не позволяет сформулировать однозначный вывод о результативности, качестве и сроках их расследования. В связи с этим практически во

²⁹ О судебной практике по делам о взяточничестве и об иных коррупционных преступлениях: постановление пленума Верховного суда РФ от 9 июля 2013 г. № 24; О судебной практике по делам о незаконном предпринимательстве и легализации (отмывании) денежных средств или иного имущества, приобретенных преступным путем: постановление пленума Верховного суда РФ от 18 ноября 2004 г. № 23; О судебной практике по делам о мошенничестве, присвоении и растрате: постановление пленума Верховного суда РФ от 27 декабря 2007 г. № 51 // СПС КонсультантПлюс.

всех субъектах Российской Федерации введены региональные формы ежемесячной отчетности о результатах расследования уголовных дел о преступлениях экономической направленности.

Таким образом, упорядоченность деятельности органов предварительного следствия и дознания при расследовании уголовных дел о преступлениях экономической направленности достигается посредством формируемых с учетом специфики предметной деятельности и систематически реализуемых начальниками территориальных органов МВД России, их заместителями и начальниками подразделений дознания управляющих воздействий, основанных на предоставленных им процессуальных и (или) служебных полномочиях, с целью обеспечения соответствия действий и решений подчиненных сотрудников (подразделений) требованиям законов и других нормативных правовых актов, рекомендациям криминалистики, научной организации труда и оперативной обстановке, складывающейся на обслуживаемой территории.

Заключение

Основная цель органов предварительного следствия и дознания в системе МВД России – обеспечить на территории Российской Федерации доступ любого лица к правосудию посредством исполнения в пределах своих полномочий законодательства Российской Федерации об уголовном судопроизводстве по уголовным делам о преступлениях, отнесенных к подследственности следователей и дознавателей органов внутренних дел.

Абсолютное большинство уголовных дел расследуется в территориальных органах МВД России на районном уровне, по результатам деятельности которых формируется общественное мнение об уровне защищенности прав и свобод личности на конкретной территории и в государстве. Этим обстоятельством объясняется высокая ответственность, возлагаемая на руководителей, непосредственно организующих процессуальную и служебную деятельность следователей и дознавателей, упорядочивающих их совместную деятельность с сотрудниками иных подразделений территориальных органов МВД России, другими правоохранительными органами при раскрытии и расследовании наиболее распространенных преступлений.

Полагаем, что изложенная в курсе лекций система знаний об особенностях формирования, оформления и реализации субъектами управления процессуальных и непроцессуальных управляющих воздействий в отношении следователей и дознавателей позволит читателю получить новые знания, сформировать на их основе умения и навыки для успешной профессиональной деятельности в должности руководителя органов предварительного следствия или дознания в системе МВД России.

Курс лекций позволит руководителям органов расследования преступлений в условиях реформирования уголовно-процессуального законодательства и МВД России выработать необходимые управленческие решения для организации деятельности подчиненных сотрудников и достижения поставленной цели.

Список рекомендованной литературы

Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации.

О полиции: Федеральный закон Российской Федерации от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ // СПС КонсультантПлюс.

О мерах по совершенствованию организацию предварительного следствия в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации: Указ Президента Российской Федерации от 23 ноября 1998 г. № 1422 // СПС КонсультантПлюс.

Вопросы Министерства внутренних дел Российской Федерации: Указ Президента Российской Федерации от 1 марта 2011 г. № 248 // СПС КонсультантПлюс.

Об утверждении Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъекту Российской Федерации: Указ Президента Российской Федерации от 1 марта 2011 г. № 249 // СПС КонсультантПлюс.

О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 23 ноября 1998 г. № 1422: приказ МВД России от 4 января 1999 г. № 1 // СПС СТРАС Юрист.

Об утверждении Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации на районном уровне: приказ МВД России от 21 апреля 2011 г. № 222 // СПС СТРАС Юрист.

О некоторых организационных вопросах и структурном построении территориальных органов МВД России: приказ МВД России от 30 апреля 2011 г. № 333.

Об утверждении Положения об Управлении по организации дознания Министерства внутренних дел Российской Федерации: приказ МВД России от 25 июня 2011 г. № 725 // СПС СТРАС Юрист.

Об утверждении Положения о Следственном департаменте Министерства внутренних дел Российской Федерации: приказ МВД России от 1 июля 2011 г. № 780 // СПС СТРАС Юрист.

Вопросы организации деятельности подразделений дознания (организация дознания) территориальных органов Министерства внутренних дел Российской Федерации: приказ МВД России от 21 ноября 2012 г. № 1051 // СПС СТРАС Юрист.

Об утверждении Типового положения об отделе (отделении, пункте) полиции территориального органа Министерства внутренних дел Российской Федерации на районном уровне: приказ МВД России от 10 июля 2013 г. № 535 // СПС СТРАС Юрист.

О процессуальных полномочиях руководителей следственных органов: приказ начальника Следственного департамента МВД России от 8 ноября 2011 г. № 85 // Информационный бюллетень Следственного департамента МВД России. 2011. № 4 (150). С. 10–30.

Абрамов А.В., Гаврилов Б.Я., Валов С.В. Организация расследования преступлений органами внутренних дел: монография / под ред. заслуженного юриста РФ докт. юрид. наук, проф. Б.Я. Гаврилова. М., 2013.

Василенко Л.А. Организация работы руководителя следственного подразделения в системе органов внутренних дел: учеб. пособ. Краснодар, 2012.

Гирько С.И. Деятельность полиции в уголовном судопроизводстве: монография. М., 2013.

Колесников И.И., Валов С.В., Гаврилов Б.Я. Организация расследования преступлений органами внутренних дел: курс лекций: в 2-х ч. / под ред. И.И. Колесникова. М., 2011. Ч. 1.

Колесников И.И., Валов С.В. Организация расследования преступлений органами внутренних дел: курс лекций: в 2-х ч. / под ред. И.И. Колесникова. М., 2011. Ч. 2.

Победкин А.В. Руководитель следственного органа (процессуальные и организационные аспекты): монография. М., 2010.

Теоретические вопросы управления в правоохранительной сфере: курс лекций. М., 2010.

Оглавление

Введение	3
Раздел I. Основы организации деятельности органов внутренних дел по расследованию преступлений.	6
Лекция 1. Научные основы организации деятельности органов внутренних дел по расследованию преступлений	6
§ 1. Теоретические и дидактические основы курса «Организация деятельности органов внутренних дел по расследованию преступлений»	6
§ 2. Многоаспектность понятия «организация» в теории управления органами предварительного следствия и дознания и его смысловое значение при изучении курса	17
§ 3. Предмет, задачи и система, формы и методы изучения курса «Организация деятельности органов внутренних дел по расследованию преступлений»	25
Лекция 2. Задачи и компетенция, функции и структура органов предварительного следствия и дознания в системе МВД России.	28
§ 1. Организационное обеспечение в системе МВД России реализации функции расследования преступлений.	28
§ 2. Организационное обеспечение в системе МВД России производства неотложных следственных действий по уголовным делам, по которым предварительное следствие обязательно	34
§ 3. Организационное обеспечение в МВД России производства дознания по уголовным делам, по которым предварительное следствие необязательно	41
§ 4. Организационное обеспечение в системе МВД России производства предварительного следствия	46
Лекция 3. Правовые основы организации деятельности органов внутренних дел по расследованию преступлений	54

§ 1. Понятие правовых основ организации деятельности органов внутренних дел по расследованию преступлений.	54
§ 2. Классификация нормативных правовых актов, регулирующих организацию деятельности органов внутренних дел по расследованию преступлений	62
Лекция 4. Реализация руководителями органов предварительного следствия и дознания в системе МВД России познавательного-программирующих функций управления.	75
§ 1. Познавательного-программирующие функции управления и их место в процессе управления органами расследования преступлений.	75
§ 2. Реализация начальниками органов расследования преступлений информационной функции управления	77
§ 3. Понятие, виды, методы и формы аналитической работы руководителей органов расследования преступлений.	84
§ 4. Организация начальниками органов расследования преступлений планирования деятельности возглавляемых подразделений	89
Лекция 5. Реализация руководителями органов предварительного следствия и дознания в системе МВД России организационно-регулирующих функций управления.	97
§ 1. Реализация функции организации при управлении органами расследования преступлений.	97
§ 2. Организация и осуществление руководителями органов расследования преступлений процессуального и ведомственного контроля над деятельностью подчиненных подразделений	105
§ 3. Оценка деятельности органов предварительного следствия и дознания территориальных органов МВД России на районном уровне	116
Раздел II. Организация отдельных направлений деятельности органов предварительного следствия и дознания в системе МВД России	122

Лекция 6. Обеспечение в органах внутренних дел законности, качества и сроков расследования преступлений	122
§ 1. Значение принципов законности и разумного срока уголовного судопроизводства для организации расследования органами внутренних дел преступлений.	122
§ 2. Организация обеспечения руководителями органов расследования преступлений законности в деятельности возглавляемых подразделений	129
§ 3. Организация обеспечения руководителями органов предварительного следствия и дознания качества и сроков расследования преступления	134

Лекция 7. Организация в органах внутренних дел профилактической деятельности по уголовным делам и возмещения потрепавшим вреда, причиненного преступлениями	141
§ 1. Понятие, основные формы и правовые основы профилактической деятельности органов расследования преступлений	141
§ 2. Организация начальниками территориальных органов МВД России на районном уровне и органов расследования преступлений профилактической деятельности	147
§ 3. Организация руководителями органов расследования преступлений работы по возмещению ущерба, причиненного преступлениями	159

Лекция 8. Организация использования в органах внутренних дел специальных знаний, научно-технических средств и методов при расследовании преступлений	169
§ 1. Понятие, значение, процесс организации использования специальных знаний, научно-технических средств и методов при расследовании преступлений территориальными органами МВД России	169
§ 2. Организация деятельности следователей и дознавателей (сотрудников органов дознания)	

по применению специальных знаний, научно-технических средств и методов по находящимся в их производстве уголовным делам	178
§ 3. Организация деятельности экспертно-криминалистических подразделений территориальных органов МВД России и их взаимодействия с органами предварительного следствия и дознания	181
§ 4. Организация руководителями органов расследования преступлений внешнего взаимодействия по использованию специальных знаний, научно-технических средств и методов	188
Лекция 9. Организация внутреннего и внешнего взаимодействия подразделений органов внутренних дел	191
§ 1. Понятие, принципы и правовые основы организации внутреннего и внешнего взаимодействия органов предварительного следствия и подразделений дознания при расследовании преступлений	191
§ 2. Организация внутреннего взаимодействия подразделений территориальных органов МВД России на районном уровне при расследовании преступлений	199
§ 3. Организация руководителями органов расследования преступлений внешнего взаимодействия с иными органами, организациями и учреждениями	207
Лекция 10. Организация в органах внутренних дел ресурсного обеспечения расследования преступлений	212
§ 1. Понятие организации ресурсного обеспечения органов расследования преступлений.	212
§ 2. Организация кадрового обеспечения органов расследования преступлений	214
§ 3. Организация материально-технического обеспечения	225
§ 4. Организация финансового обеспечения.	230

Раздел III. Организация расследования отдельных видов преступлений, отнесенных к подследственности следователей и дознавателей органов внутренних дел 239

Лекция 11. Организационные основы расследования органами внутренних дел отдельных видов преступлений . 239

§ 1. Понятие, субъекты и формы организационного обеспечения в системе МВД России расследования отдельных видов преступлений. 239

§ 2. Специализация следователей (дознавателей) в системе организационного обеспечения расследования преступлений 245

§ 3. Создание и организация деятельности следственных и следственно-оперативных групп. . . . 252

§ 4. Образование специализированных подразделений органов предварительного следствия и дознания в системе МВД России 256

Лекция 12. Организация деятельности органов внутренних дел по расследованию нераскрытых преступлений 260

§ 1. Понятие организации расследования нераскрытых преступлений 260

§ 2. Организация расследования уголовных дел о преступлениях, по которым виновное лицо не установлено. 266

§ 3. Организация расследования уголовных дел, по которым подозреваемые (обвиняемые) скрылись от следствия или не имеют реальной возможности участвовать в досудебном производстве 275

Лекция 13. Организация деятельности органов внутренних дел по расследованию преступлений против личности 281

§ 1. Понятие организации расследования преступлений против личности 281

§ 2. Особенности организации начальником территориального органа МВД России на районном уровне рассмотрения сообщений о преступлениях против личности. 286

§ 3. Реализация руководителями органов предварительного следствия и дознания своих

полномочий по организации расследования преступлений против личности	292
Лекция 14. Организация деятельности органов внутренних дел по расследованию преступлений против собственности общеуголовной направленности.	302
§ 1. Понятие организации расследования преступлений против собственности общеуголовной направленности	302
§ 2. Организация рассмотрения сообщений о преступлениях против собственности общеуголовной направленности	308
§ 3. Реализация руководителями своих полномочий по организации расследования преступлений против собственности общеуголовной направленности	311
Лекция 15. Организация деятельности органов внутренних дел по расследованию преступлений экономической направленности	322
§ 1. Понятие организации деятельности органов внутренних дел по расследованию преступлений экономической направленности.	322
§ 2. Организация рассмотрения сообщений о преступлениях экономической направленности . . .	328
§ 3. Организация расследования уголовных дел о преступлениях экономической направленности . . .	335
Заключение	343
Список рекомендованной литературы	344

Учебное издание

Валов Сергей Владимирович

**Организация деятельности органов внутренних дел
по расследованию преступлений**

Курс лекций

Редактор *Е.А. Быкова*
Компьютерная верстка *Д.А. Бурцева*

Подписано в печать 29.10.2014. Формат 60×84 ¹/₁₆.
Усл. печ. л. 19,52. Уч.-изд. л. 20,46. Тираж 150 экз. Заказ № _____

Отпечатано в группе оперативной полиграфии РИО
Академии управления МВД России, Москва