

Академия управления МВД России

Б. Я. Гаврилов
А. А. Нечаев
А. В. Победкин
У. В. Садиокова
М. А. Стрекалов

**ПРОЦЕССУАЛЬНЫЙ
И ВЕДОМСТВЕННЫЙ КОНТРОЛЬ
РУКОВОДИТЕЛЯ СЛЕДСТВЕННОГО ОРГАНА
ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО ОРГАНА МВД РОССИИ
НА РАЙОННОМ УРОВНЕ**

Научно-практическое пособие

Москва • 2020

Рецензенты: *В. Д. Пустовойт*, заместитель начальника УМВД по Владимирской области – начальник следственного управления; *Д. А. Иванов*, начальник кафедры предварительного расследования Московского университета МВД России имени В. Я. Кикотя, доктор юридических наук, доцент.

П84

**Гаврилов Б. Я., Нечаев А. А., Победин А. В.,
Садиокова У. В., Стрекалов М. А.**

Процессуальный и ведомственный контроль руководителя следственного органа территориального органа МВД России на районном уровне: научно-практическое пособие / [Б. Я. Гаврилов и др.] – М.: Академия управления МВД России, 2020. – 148 с.

ISBN 978-5-907187-38-2

Сегодня задача повышения качества досудебного производства – в числе основных задач, решаемых государством и поставленных на уровне высшего политического руководства страны. Решение данной задачи возможно только при условии строжайшего соблюдения законности.

При подготовке научно-практического пособия использовалась информация, предоставленная Следственным департаментом МВД России, опубликованные статистические показатели и результаты эмпирических исследований, проведенных авторами настоящей работы.

Предназначено для руководителей органов предварительного следствия, слушателей и адъюнктов Академии управления МВД России и других образовательных организаций системы МВД России.

УДК 343.1
ББК 67.411

Оглавление

| | |
|--|----|
| Предисловие | 5 |
| Глава 1. Понятие, процессуальное положение и функции руководителя следственного органа территориального органа МВД России на районном уровне | 10 |
| 1.1. Понятие и система должностных лиц, обладающих процессуальным статусом руководителя следственного органа | 10 |
| 1.2. Основные этапы развития процессуального статуса руководителя следственного органа | 20 |
| 1.3. Процессуальный и ведомственный контроль как направления деятельности руководителя следственного органа | 39 |
| Глава 2. Процессуальные и организационные полномочия руководителя следственного органа территориального органа МВД России на районном уровне по контролю деятельности подчиненных следователей. | 53 |
| 2.1. Процессуальные полномочия руководителя следственного органа по контролю деятельности следователей | 53 |
| 2.2. Организационные полномочия руководителя следственного органа территориального органа МВД России на районном уровне по контролю деятельности подчиненных следователей | 88 |
| Глава 3. Отношения руководителя следственного органа территориального органа МВД России на районном уровне с прокурором, непосредственным и функциональным руководителем и их влияние на осуществление процессуального и ведомственного контроля. | 99 |
| 3.1. Отношения руководителя следственного органа территориального органа МВД России на районном уровне с прокурором и вышестоящим функциональным руководством и их влияние на осуществление процессуального и ведомственного контроля | 99 |

| | |
|---|-----|
| 3.2. Отношения руководителя следственного органа территориального органа МВД России на районном уровне с непосредственным руководителем и их влияние на осуществление процессуального и ведомственного контроля | 119 |
| Заключение. | 131 |
| Список литературы. | 137 |

Предисловие

Вопросы качества уголовно-процессуальной деятельности всегда останутся наиболее острыми в любом государстве вне зависимости от формы уголовного процесса и исторических традиций. Объясняется это широкими властными возможностями государства по жесткому ограничению основных прав и свобод человека, имеющих в том числе и конституционный уровень регулирования. Особую остроту нормативные и правоприменительные проблемы уголовного процесса приобретают в периоды кардинальных реформ порядка уголовного судопроизводства, поскольку на повестке дня возникают вопросы правильного толкования нормативных новелл, соответствия их социальному назначению уголовно-процессуальной деятельности, а также историческим, в том числе правовым традициям и духовно-нравственным основам жизни народа.

Между тем правоприменительная деятельность не может быть прервана и в случае неясности, неконкретности, противоречивости уголовно-процессуального законодательства либо его несоответствия потребностям государства и общества. Ценой за низкое качество нормативного регулирования неизбежно становятся искаленные человеческие судьбы. К таким же последствиям приводит прямое игнорирование требований уголовно-процессуального законодательства, ведомственных нормативных правовых актов, принятых в целях его наиболее эффективного применения, или искажение смысла закона ввиду недостаточной подготовленности должностных лиц, наделенных уголовно-процессуальными полномочиями.

В этой связи ясно, что продолжающая более 20 лет и не закончившаяся принятием Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации¹ 2001 г. реформа уголовного судопроизводства ставит ряд болезненных вопросов перед законодателем, правоприменителем и наукой.

В России (в отличие от ряда государств) значительная роль в ходе уголовного процесса исторически отводится досудебному производству, в ходе которого всестороннее, полное и объективное исследование обстоятельств обеспечивается не только для последующего рассмотрения уголовного дела судом. Решение по существу

¹ Далее – УПК.

может быть принято и должностными лицами, осуществляющими досудебное производство. Очевидно, что от качества процессуальной деятельности на стадиях возбуждения уголовного дела и предварительного расследования уровень обеспечения основных прав и свобод человека зависит не меньше, чем от судебного производства¹.

Сегодня задача повышения качества досудебного производства – в числе основных задач, решаемых государством и поставленных на уровне высшего политического руководства страны. Так, Президент Российской Федерации В.В. Путин ставит перед органами внутренних дел Российской Федерации, на долю которых приходится более 70 % всей нагрузки по осуществлению в стране досудебного производства, задачу планомерного повышения уровня раскрываемости преступлений, поскольку раскрытие только каждого второго преступления нельзя признать достаточным². Вместе с тем решение данной задачи возможно только при условии строжайшего соблюдения законности³. Решать ее придется в непростых условиях возросшей нагрузки на следователей органов внутренних дел, обусловленной в том числе и сокращением штатной численности следователей в системе МВД России за последние годы с 54 тыс. до 43 тыс.⁴

Однако ресурсы обеспечения качественного досудебного производства следователями органов внутренних дел и в непростых условиях сегодняшнего дня далеко не исчерпаны. Среди таких ресурсов – процессуальная деятельность такого участника уголовного судопроизводства, как руководитель следственного органа, который в 2007 г. получил значительные процессуальные возможности по обеспечению и эффективности и законности предварительного следствия. С учетом административных рычагов, находящимися

¹ Доклад о деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2018 г. // <http://ombudsmanrf.org/content/doclad2018>.

² Выступление Президента Российской Федерации В. В. Путина на расширенном заседании коллегии МВД России 28 февраля 2019 г. // kremlin.ru (дата обращения: 02.09.2019).

³ Задача по осуществлению надзора за соблюдением закона на всех этапах следствия, обеспечению строго его соблюдения при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлении, а также в части регулирования разумного срока уголовного судопроизводства, применения меры пресечения в виде заключения под стражу поставлена Президентом Российской Федерации В. В. Путиным перед органами прокуратуры на расширенном заседании коллегии Генеральной прокуратуры Российской Федерации 19 марта 2019 г. // kremlin.ru (дата обращения: 02.09.2019).

⁴ Выступление Министра внутренних дел Российской Федерации генерала полиции Российской Федерации В.А. Колокольцева на расширенном заседании коллегии МВД России 28 февраля 2019 г. // kremlin.ru (дата обращения: 02.09.2019).

в распоряжении начальника следственного подразделения, его правовой статус приобретает необходимую комплексность – в одном лице сочетаются и процессуальные, и организационные полномочия по руководству деятельностью подчиненных следователей.

Однако статус руководителя следственного подразделения и как административного, и как процессуального руководителя требует достаточного разграничения его процессуальных и непроцессуальных полномочий как на уровне нормативного регулирования, так и в правоприменении. Смешение их неизбежно приведет к результату, обратному ожидаемому: следователь утратит процессуальную самостоятельность, а предварительное расследование вместо средства установления истины в уголовном процессе превратится в средство обеспечения ведомственных интересов.

Исключение такого неблагоприятного сценария требует как решения целого спектра вопросов теоретического характера, так и ликвидации (на основе результатов научного исследования) нормативных лакун, а также выработки рекомендаций для руководителей следственных подразделений по наиболее оптимальному применению процессуальных и организационных полномочий.

Особенно остро такая потребность ощущается применительно к деятельности руководителей следственных подразделений территориальных органов МВД России на районном уровне. Подразделения этого уровня – звено, несущее основную нагрузку по реализации в органах внутренних дел уголовно-процессуального законодательства, где эффективное и своевременное использование руководителями следственных подразделений предоставленных им полномочий в наибольшей степени способно обеспечить качественное расследование в короткие сроки. Именно начальник следственного подразделения территориального органа МВД России на районном уровне, с учетом первичности реагирования на возникающие в деятельности следственного подразделения и следователя ситуации (как администратор и процессуальный руководитель), находится в сложном положении необходимости оперативного принятия решений и в особой системе правовых отношений с начальником территориального органа МВД России, вышестоящим ведомственным руководством и прокурором.

Нерешенность ряда насущных проблем деятельности начальника следственного подразделения территориального органа МВД России на районном уровне прямо влияет на эффективность реализации им своего назначения как организатора следственной работы и процессуального руководителя.

Прежде всего необходимо аргументированно исследовать влияние перераспределения процессуальных полномочий прокурора в пользу руководителя следственного органа на качество предварительного следствия.

Учитывая обусловленность полномочий любого участника уголовного судопроизводства выполняемой им функцией, важно правильно определить основное предназначение руководителя следственного органа в уголовном процессе, после чего оценить достаточность имеющихся для его реализации полномочий и корректность их закрепление в уголовно-процессуальном законе.

Важно также четко разграничить процессуальные полномочия руководителей следственных органов различных уровней в отношении следователя и нижестоящих руководителей следственных органов, включая начальника следственного подразделения территориального органа МВД России на районном уровне.

Многочисленные вопросы возникают и относительно процессуальных возможностей руководителя следственного органа как участника процесса доказывания (наличие права признавать доказательства недопустимыми и др.).

Несовершенство законодательства вызывает трудности в понимании процедуры реагирования руководителем следственного органа на требования прокурора об устранении нарушений федерального законодательства, допущенных в ходе предварительного следствия.

Остро стоит вопрос об условиях эффективной реализации процессуальных полномочий руководителя следственного органа территориального органа МВД России на районном уровне в ситуации подчиненности руководителю, отвечающему за работу оперативных подразделений и деятельность территориального органа МВД России как органа дознания (начальнику территориального органа МВД России на районном уровне).

Прямое влияние на качество реализации руководителем следственного подразделения своих функций как организатора расследования и его процессуального руководства оказывает система его правовых отношений с вышестоящим руководителем следственного органа и аппаратом следственного подразделения территориального органа МВД России на региональном уровне. В настоящее время организационные и процессуальные полномочия вышестоящего руководителя следственного органа в отношении начальника нижестоящего следственного подразделения разграничены недостаточно четко, а процессуальные, к тому же, не всегда ясно сформулированы.

Работая над научно-практическим пособием, его авторы опирались на научные исследования по вопросам деятельности руководителя следственного органа (начальника следственного отдела), проведенные ранее А.В. Агутиным, Б.В. Асриевым, В.П. Ашитко, А.И. Бастрыкиным, Р.С. Белкиным, Ю.Н. Белозеровым, В.П. Божьевым, С.В. Валовым, А.А. Власовым, Н.А. Власовой, Д.А. Влезько, Э.И. Ворониным, Б.Я. Гавриловым, С.И. Гирько, А.И. Глушковым, В.Н. Григорьевым, А.В. Гриненко, А.П. Гуляевым, А.Д. Гуриным, И.М. Гуткиным, А.П. Дубровиным, А.С. Есиной, З.З. Зинатуллиным, В.В. Кальницким, Л.Д. Кокоревым, И.Ф. Крыловым, Н.И. Кулагиным, В.А. Лазаревой, А.М. Лариным, П.В. Лементой, П.А. Лупинской, Г.Н. Меглицким, М.В. Мешковым, П.И. Минюковым, О.В. Мичуриной, А.А. Нечаевым, В.В. Нечаевым, Е.А. Новиковым, А.В. Образцовым, Н.Е. Павловым, А.В. Победкиным, И.Л. Петрухиным, Р.Д. Рахуновым, В.М. Савицким, У.В. Садиоковой, А.Б. Соловьевым, В.Ф. Статкусом, В.А. Стрёмовским, М.С. Строговичем, С.А. Табаковым, Х.С. Таджикиевым, М.Е. Токаревой, Ф.Н. Фаткуллиным, А.Г. Халиулиным, Г.П. Химичевой, О.В. Химичевой, М.М. Черняковым, В.С. Чистяковым, А.А. Чувилевым, С.А. Шейфером, С.Ф. Шумилиным, П.С. Элькинд, В.Е. Яковенко, Н.А. Якубович и другими. Несмотря на то, что труды указанных авторов и по сей день не утратили актуальности, развитие законодательства, постоянно изменяющаяся вслед за ним правоприменительная практика требуют продолжения изучения данных вопросов, а в ряде случаев – нового подхода к решению известных проблем.

При подготовке пособия использовалась информация, предоставленная Следственным департаментом МВД России, опубликованные статистические показатели и результаты эмпирических исследований, проведенных авторами настоящей работы.

Глава 1. Понятие, процессуальное положение и функции руководителя следственного органа территориального органа МВД России на районном уровне

1.1. Понятие и система должностных лиц, обладающих процессуальным статусом руководителя следственного органа

В числе участников уголовного судопроизводства уголовно-процессуальный закон предусматривает руководителя следственного органа, который определяется как должностное лицо, возглавляющее соответствующее следственное подразделение, а также его заместитель (п. 38.1 ст. 5 УПК).

Указанный пункт введен в УПК Федеральным законом от 05.06.2007 № 87-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации»¹. До принятия данных изменений должностные лица, выполняющие сегодня функции руководителя следственного органа, именовались «начальником следственного отдела», понятие которого полностью совпадало с понятием руководителя следственного органа.

Изменение наименования рассматриваемого участника уголовного судопроизводства связано с одновременным выделением следователей прокуратуры Российской Федерации в относительно самостоятельную систему Следственного комитета при прокуратуре Российской Федерации (далее – Следственный комитет при прокуратуре)². Поскольку в Следственном комитете при прокуратуре вводилась самостоятельная и впервые независимая от прокурора вертикаль руководства предварительным следствием (ранее функ-

¹ О внесении изменений и дополнений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации»: Федеральный закон от 05.06.2007 № 87 // Рос. газ. 2007. 8 июня.

² С 15 января 2011 г. начал свою деятельность самостоятельный федеральный государственный орган – Следственный комитет Российской Федерации (далее – Следственный комитет).

ции надзора и процессуального руководства в полном объеме осуществлял прокурор), в данной системе потребовалось новое должностное лицо с процессуальными полномочиями. Это должностное лицо в системе Следственного комитета при прокуратуре получило наименование «руководитель следственного органа». Соответственно участник уголовного судопроизводства – «начальник следственного отдела», представляющий собой систему должностных лиц в иных, кроме прокуратуры, государственных органах, обладающих правом производства предварительного следствия¹, получил новое наименование – «руководитель следственного органа». Таким образом, переименование данного участника уголовного судопроизводства связано не с расширением его полномочий, произошедшим одновременно с переименованием, а обусловлено организационным реформированием системы предварительного следствия в органах прокуратуры².

Соответственно начальники следственных подразделений и в других органах государственной власти участвуют в уголовном судопроизводстве в процессуальном статусе руководителя следственного органа.

В настоящее время должностные лица, обладающие процессуальным статусом руководителя следственного органа, действуют в составе органов внутренних дел Российской Федерации (далее – органы внутренних дел), Следственного комитета Российской Федерации, органов Федеральной службы безопасности, т. е. всех органов, наделенных полномочиями по производству предварительного следствия (ч. 2 ст. 151 УПК). Процессуальным статусом руководителя следственного органа обладают должностные лица этих органов, возглавляющие следственные подразделения, а также их заместители.

Руководитель следственного органа относится к числу участников судопроизводства (прокурор, начальник органа дознания, начальник подразделения дознания, руководитель экспертного учреждения), функции которых выполняются должностными лицами государственных органов, имеющих в отношении подчиненных также и административные полномочия, используемые ими при организации службы, работы.

¹ На тот период – органы внутренних дел Российской Федерации, органы Федеральной службы безопасности, органы по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ.

² *Победкин А. В., Новиков Е. А.* Руководитель следственного органа (процессуальные и организационные аспекты). М.: Юрлитинформ, 2010. С. 8.

В этой связи необходимо четко разграничивать должностные полномочия лица, возглавляющего соответствующее следственное подразделение, и его процессуальный статус.

В органах внутренних дел действует обширная система должностных лиц, возглавляющих следственные подразделения, их заместителей, имеющих различные наименования. Это обусловлено многочисленностью подразделений, сотрудники которых обладают правом осуществлять предварительное расследование. Эти подразделения дифференцируются не только по уровню территориального органа МВД России (на окружном, межрегиональном, региональном, районном уровне), но и по функциональному назначению (например, расследование преступлений отдельных видов). Должностные лица, возглавляющие следственные подразделения, руководят ими, организуют их работу, выполняют в отношении подчиненных сотрудников (в том числе и тех, которые полномочны осуществлять предварительное следствие) административные функции.

Однако применительно к производству предварительного следствия по конкретному уголовному делу или конкретной проверке сообщения о преступлении указанные должностные лица могут действовать только в рамках полномочий, предоставленных им УПК, т. е. как участники уголовного судопроизводства.

Сочетание в одном лице полномочий административного характера, включая полномочия по организации деятельности следственного подразделения, и процессуальных полномочий участника уголовного судопроизводства – особенность статуса руководителя следственного подразделения и его заместителей, которая являлась и является причиной опасений многочисленных специалистов относительно возможности использования указанными руководителями своих административных полномочий для решения процессуальных задач по конкретным уголовным делам (проверкам сообщений о преступлениях), «подавления» процессуальной самостоятельности следователя¹.

В литературе высказано мнение, согласно которому указание в уголовно-процессуальном законе именно на начальника следственного отдела как участника уголовного судопроизводства фактически отождествляло административного руководителя и участ-

¹ О Концепции судебной реформы в РСФСР: постановление Верховного Совета РСФСР от 24.11.1991 № 1801 // Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 44. Ст. 1435 (далее – Концепция судебной реформы).

ника уголовного процесса, что нежелательно¹. В результате реформы 2007 г. различные наименования административного руководителя (начальник соответствующего следственного подразделения, его заместитель) и участника уголовного судопроизводства (руководитель следственного органа) должны, по мнению указанных авторов, подчеркивать различие процессуального и административного статуса должностного лица, руководящего следственным подразделением (его заместителя). Надо полагать, что законодатель, определяя наименование участника уголовного судопроизводства как руководитель следственного органа, имел в виду все же иные соображения, в то время как каждый руководитель следственного подразделения (его заместитель) действительно должен четко разграничивать свои административные и процессуальные полномочия и не допускать использование административных возможностей для решения конкретных процессуальных задач.

Система должностных лиц, обладающих процессуальными полномочиями руководителя следственного органа в органах внутренних дел, определяется системой нормативных правовых актов различного уровня, в их числе: УПК, Положение об органах предварительного следствия в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации, утвержденное Указом Президента Российской Федерации от 23.11.1998 № 1422 «О мерах по совершенствованию организации предварительного следствия в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации»²; Типовые положения о следственных подразделениях различного уровня (приложения № 1, № 2, № 3, № 4 к приказу МВД России от 09.01.2018 № 1 «Об органах предварительного следствия в системе МВД России»³), приказ Следственного департамента МВД России от 08.11.2011 № 58 «О процессуальных полномочиях руководителей следственных органов»⁴.

В числе должностных лиц, имеющих процессуальный статус руководителя следственного органа, исходя из правовых предпи-

¹ *Гаврилов Б. Я.* Перераспределение процессуальных и надзорных полномочий между прокурором и руководителем следственного органа: объективная необходимость или волюнтаризм в праве? // Уголовное судопроизводство. 2009. № 4. С. 35–44; *Победкин А. В., Новиков Е. А.* Руководитель следственного органа (процессуальные и организационные аспекты). М.: Юрлитинформ, 2010. С. 8; *Ковтул Н. Н.* К дискуссии об «утраченных» полномочиях прокурора. Есть ли предмет для дискуссий? // Российская юстиция. 2010. № 5. С. 29–34.

² Далее – Положение об органах предварительного следствия.

³ Далее – приказ МВД России от 09.01.2019 № 1.

⁴ Далее – приказ Следственного департамента МВД России № 58.

саний УПК, Положения об органах предварительного следствия, – начальники (заместители начальников) Следственного департамента МВД России¹ и следственных подразделений территориальных органов МВД России, имеющие статус заместителей начальников данных территориальных органов.

Однако указанными должностными лицами перечень должностных лиц, которые в системе МВД России полномочны осуществлять полномочия руководителя следственного органа, предусмотренные ст. 39 УПК, не исчерпывается. Согласно ч. 5 ст. 39 УПК в число указанных должностных лиц могут входить и иные руководители следственных органов и их заместители, объем процессуальных полномочий которых устанавливается руководителем следственного органа федерального органа исполнительной власти – для органов внутренних дел – заместителем Министра внутренних дел Российской Федерации – начальником Следственного департамента.

Положения ч. 5 ст. 39 УПК критикуются рядом специалистов, поскольку позволяют наделять различным объемом процессуальных полномочий руководителей (их заместителей) следственных подразделений, не перечисленных в ч. 5 ст. 39 УПК². В идеале процессуальные полномочия, действительно, следовало бы устанавливать уголовно-процессуальным законодательством, а не ссылкой к ведомственным нормативным правовым актам. Однако УПК не конкретизирует, руководители (их заместители) каких именно следственных подразделений обладают полномочиями, предусмотренными ст. 39 УПК, тогда как подразделения, уполномоченные на осуществление процессуальной деятельности в системе Следственного департамента и территориальных органов МВД России, весьма многочисленны.

Так, например, согласно приказу МВД России от 09.01.2018 № 1³ в следственных подразделениях территориальных органов МВД России, в том числе на районном уровне могут создаваться: следственная часть по расследованию организован-

¹ Далее – Следственный департамент.

² *Божьев В. П.* Проблемы организации процессуального руководства производством предварительного следствия // Проблемы управления органами расследования преступлений в связи с изменением уголовно-процессуального законодательства: матер. межвуз. науч.-прак. конф.: в 2-х ч. М.: Академия управления МВД России, 2007. Ч. 1. С. 21; *Бахта А. С.* Нормы-дефиниции в уголовно-процессуальном праве // Российская юстиция. 2009. № 11. С. 56–59.

³ Об органах предварительного следствия в системе МВД России: приказ МВД России от 09.01.2018 №1 // СПС «КонсультантПлюс».

ной преступной деятельности, действующая на правах: управления – при штатной численности не менее 26 единиц, отдела – при штатной численности не менее 8 единиц, отделения – при штатной численности не менее 4 единиц; управление – при штатной численности не менее 26 единиц, в структуре которого создается не менее 3-х отделов; отдел – при штатной численности не менее 8 единиц, в структуре которого могут создаваться отделения, группы; отделение – при штатной численности не менее 4 единиц, в структуре которого могут создаваться группы; группа – при штатной численности не менее 2 единиц.

Очевидно, что законодателю крайне затруднительно или даже практически невозможно учесть в тексте УПК динамичную систему следственных подразделений, прежде всего в системе МВД России, как наиболее многочисленную. Законодательное ограничение круга должностных лиц, обладающих полномочиями руководителей следственных органов, только соответствующими заместителями руководителей территориальных органов МВД России (их заместителями) при штатной численности следственных подразделений до 100 следователей отрицательно сказалось бы на эффективности процессуального руководства предварительным следствием. В этой связи вполне приемлемым вариантом является отсылочный способ регулирования процессуальных полномочий должностных лиц, не предусмотренных прямо в ст. 39 УПК, через решение руководителя следственного органа в соответствующем федеральном государственном органе: для МВД России – через заместителя Министра внутренних дел Российской Федерации – начальника Следственного департамента МВД России.

Соответствующий приказ в системе МВД России издан: приказ Следственного департамента МВД России от 08.11.2011 № 58¹. Этим приказом установлены процессуальные полномочия руководителей следственных подразделений, которые в УПК прямо не предусмотрены, в том числе и в следственных подразделениях территориальных органов МВД России на районном уровне: в следственных управлениях управлений МВД России по административным округам г. Москвы; следственных управлениях (отделах, отделениях, группах) линейных управлений, отделов МВД России на железнодорожном, водном и воздушном транспорте; в следственных управлениях управлений МВД России по городу (городско-

¹ О процессуальных полномочиях руководителей следственных органов: приказ Следственного департамента МВД России от 08.11.2011 № 58 // Рос. газ. Федеральный выпуск. 29.12.2011. № 294 (5670).

му округу) (при штатной численности свыше 100 единиц); в следственных управлениях (отделах, отделениях) управлений (отделов) МВД России по району (муниципальному району), городу (городскому округу) (при штатной численности до 100 единиц); в следственных управлениях (отделах, отделениях, группах) по иным муниципальным образованиям, в том числе по нескольким муниципальным образованиям (при штатной численности до 100 единиц)¹, а также полномочия начальника следственного отдела Управления МВД России на комплексе «Байконур» и его заместителей (по уголовным делам, расследуемым подчиненными следователями).

В целом к числу территориальных органов МВД России на районном уровне относятся управления, отделы, отделения МВД России по районам, городам и иным муниципальным образованиям, в том числе по нескольким муниципальным образованиям; управления, отделы, отделения МВД России на части территорий административных центров субъектов Российской Федерации; управления, отделы, отделения МВД России по закрытым административно-территориальным образованиям, на особо важных и режимных объектах, линейные отделы, отделения МВД России на железнодорожном, водном и воздушном транспорте; управление внутренних дел на Московском метрополитене ГУ МВД России по г. Москве, Управление МВД России на комплексе «Байконур»².

Важно, что должностные лица, возглавляющие следственные подразделения в территориальных органах МВД России, указанных в Положении об органах предварительного следствия, являются заместителями руководителей данных территориальных органов³.

Такое положение руководителя следственного подразделения⁴ территориального органа МВД России приносит в его администра-

¹ Включая полномочия начальников отделов, отделений групп СУ (отдела, отделения) по расследованию уголовных дел, дислоцированных с СУ (отделом, отделением), и их заместителей, а также начальников отделов, отделений, групп СУ (отдела, отделения) по расследованию преступлений на обслуживаемой территории, расположенных в других населенных пунктах, удаленных от места дислокации СУ (отдела, отделения), и их заместителей.

² Вопросы Министерства внутренних дел Российской Федерации: Указ Президента Российской Федерации от 01.03.2011 № 248 (в послед. ред.) // СЗ РФ. 2011. № 10. Ст. 1334.

³ О внесении изменений в Указ Президента Российской Федерации от 23.11.1998 № 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 19.10.2011 № 1392 (в послед. ред.) // СЗ РФ. 2011. № 42. Ст. 6026.

⁴ В данном случае не имеются в виду заместители руководителей следственных подразделений.

тивно-правовой статус дополнительный элемент, в связи с которым начальник следственного подразделения относится к руководству территориального органа МВД России. Соответственно его полномочия включают в себя организацию необходимого взаимодействия с другими заместителями начальника территориального органа МВД России и обеспечение исполнения поручений и указаний непосредственного руководителя – начальника территориального органа МВД России. Статус заместителя руководителя территориального органа МВД России позволяет начальнику следственного подразделения в пределах, определенных руководителем соответствующего территориального органа МВД России, представлять данный территориальный орган, что необходимо для обеспечения эффективного взаимодействия с иными органами, организациями, подразделениями, в том числе и не входящими в систему органов внутренних дел Российской Федерации.

Особенностью положения руководителя следственного органа территориального органа МВД России на районном уровне является необходимость осуществлять процессуальное и административное руководство деятельностью подразделения, в котором осуществляется расследование основного количества уголовных дел различных категорий, при необходимости оперативного реагирования на возникающие процессуальные и организационные проблемы, и во взаимодействии со следственным подразделением вышестоящего следственного органа с целью получения необходимой практической и методической помощи, и одновременно – с иными подразделениями территориального органа МВД России на районном уровне и вышестоящего территориального органа МВД России (экспертно-криминалистическими, оперативными и др.) в целях обеспечения эффективного раскрытия и расследования преступления.

Такое сложное административно-правовое положение начальника следственного подразделения территориального органа МВД России не влияет и не должно влиять на реализацию им процессуальных полномочий: в конкретном уголовном судопроизводстве он вправе руководствоваться исключительно уголовно-процессуальным законодательством.

Исходя из положений УПК (п. 38 ст. 5), должностное лицо, возглавляющее соответствующее следственное подразделение, и его заместитель имеют абсолютно равные процессуальные полномочия, принадлежащие руководителю следственного органа. Иначе говоря, решение начальника следственного подразделения и решение его заместителя, принятое в рамках процессуальных полномочий руководителя следственного органа, по юридической силе равны.

Начальник следственного подразделения не вправе отменять решение, принятое своим заместителем, поскольку такого права УПК ему не предоставляет. Вместе с тем, в случае несогласия начальника следственного подразделения с решением, принятым его заместителем, он вправе использовать другие предоставленные УПК возможности влияния на ход уголовного судопроизводства. Например, им могут быть даны указания следователю (ч. 3 ст. 39 УПК), которые последний обязан исполнить как приоритетные по отношению к действиям и решениям заместителя начальника следственного подразделения.

Проведенное исследование показало, что случаи расхождения позиции начальника следственного подразделения и его заместителя достаточно редки. Вместе с тем около 10 % опрошенных руководителей отметили наличие в их практике таких расхождений, преодолеваясь либо отменой указаний (решений) своего заместителя, либо дачей следователю другого указания, принятием другого решения (примерно в равных долях от общего количества опрошенных). Правильным является последний вариант.

Вместе с тем в УПК используются такие термины, как «руководитель вышестоящего следственного органа» (ч. 6 ст. 37, ч. 3 ст. 39, ч. 4 ст. 124, ч. 6 ст. 152, п. 10 ч. 1 ст. 448 УПК) и «вышестоящий руководитель следственного органа» (ч. 1 ст. 67, ч. 3 ст. 152 УПК). Используется в УПК и термин «нижестоящий руководитель следственного органа» (п. 7 ч. 1 ст. 39 УПК). В УПК указанные термины не определяются и, соответственно, их различия не обозначаются.

Буквальное толкование УПК может привести к ошибочному подходу к понятию «вышестоящий руководитель следственного органа» как к вышестоящему должностному лицу в рамках одного следственного подразделения (например начальник следственного отдела по отношению к своему заместителю). В этом смысле прав В. П. Божьев, который заметил, что понятия вышестоящего процессуального руководства никак нельзя отождествлять с понятием непосредственного руководства, поскольку согласно УПК понятие руководителя следственного органа охватывает не только должностное лицо, возглавляющее следственное подразделение, но и его заместителя¹.

¹ *Божьев В. П.* Проблемы организации процессуального руководства производством предварительного следствия // Проблемы управления органами расследования преступлений в связи с изменением уголовно-процессуального законодательства: матер. межвуз. науч.-прак. конф.: в 2-х ч. М.: Академия управления МВД России, 2007. Ч.1. С. 24.

Кроме того, обратившись к нормам УПК, в которых используется термин «вышестоящий руководитель следственного органа», неизбежно приходим к выводу, что имеется в виду руководитель именно вышестоящего следственного органа. Так, очевидно, что решение о месте производства предварительного расследования, если преступления совершены в разных местах, принимает именно руководитель вышестоящего следственного органа, а не начальник одного из следственных подразделений, претендующих на право производства расследования (ч. 3 ст. 152 УПК). Один и тот же термин не может употребляться в разных значениях в тексте одного нормативного акта, что свидетельствует о необходимости и в ч. 1 ст. 67 УПК иметь в виду именно руководителя вышестоящего следственного органа, который полномочен разрешать вопрос об отводе и руководителя нижестоящего следственного органа, и его заместителя.

Учитывая равный процессуальный статус руководителя конкретного следственного подразделения и его заместителя, в случае принятия уголовного дела к своему производству заместителем руководителя следственного подразделения его непосредственный руководитель не вправе осуществлять в ходе расследования такого уголовного дела полномочия руководителя следственного органа. В данном случае, равно как и при расследовании уголовного дела самим руководителем следственного подразделения, осуществление полномочий руководителя следственного органа (согласование постановлений о возбуждении перед судом ходатайств, постановлений о прекращении уголовных дел по нереабилитирующим основаниям и др.) не требуется.

В связи с изложенным представляется правильным оба рассмотренных понятия («руководитель вышестоящего следственного органа» и «вышестоящий руководитель следственного органа») считать идентичными, имея в виду, что речь идет о руководителе вышестоящего следственного органа (для органов внутренних дел – начальнике вышестоящего следственного подразделения и его заместителе). В УПК целесообразно термин «вышестоящий руководитель следственного органа» во всех случаях заменить на термин «руководитель вышестоящего следственного органа». Соответственно и в п. 7 ч. 1 ст. 39 УПК слова «нижестоящего руководителя следственного органа» следовало бы заменить на слова «руководителя нижестоящего следственного органа».

Толкование терминов «руководитель вышестоящего следственного органа» и «вышестоящий руководитель следственного органа», как совпадающих по содержанию, не означает, конечно, что начальник следственного подразделения не имеет возможности осуществлять административное (ведомственное) руководство, вклю-

чающее ведомственный непроцессуальный контроль в отношении своего заместителя.

Итак, руководитель следственного органа имеет и процессуальные, и организационные полномочия, которые применяются в разных сферах: процессуальные при производстве по конкретным уголовным делам (в ходе проверок сообщений о преступлениях), административно-организационные – при управлении следственным подразделением и осуществлении непроцессуального взаимодействия с иными службами, подразделениями, органами, организациями.

1.2. Основные этапы развития процессуального статуса руководителя следственного органа

Развитие института процессуального статуса руководителя следственного органа неразрывно связано с историей органов предварительного следствия и прежде всего органов внутренних дел, поскольку именно в связи с созданием следственного аппарата в системе органов внутренних дел в числе участников уголовного судопроизводства и появился такой участник, как начальник следственного отдела (сегодня – руководитель следственного органа).

Систематизируя взгляды на этапы развития органов следствия в России, можно согласиться со следующей систематизацией: 1) в дореформенной России; 2) в период после Судебной реформы 1864 г.; 3) в первые годы советского периода и вплоть до 1963 г. 4) в период с 1963 по 2007 гг. 5) современный этап в организации органов предварительного следствия в Российской Федерации¹.

Данная классификация связана не с изменением системы органов, уполномоченных осуществлять предварительное расследование, которая на протяжении всего периода развития предварительного следствия менялась весьма динамично, а с особенностями

¹ *Смирнов П. В.* Предварительное следствие: учебник для курсантов и слушателей образовательных учреждений высшего профессионального образования МВД России по специальности «Юриспруденция» / под ред. М. В. Мешкова. М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2009. С. 12–24; *Нечаев В. В.* Организационно-правовые основы взаимодействия органов предварительного следствия и органов дознания. М.: Юрлитинформ, 2007. С. 21–58; *Статкус В. Ф., Жидких А. А.* Органы предварительного следствия в системе МВД Российской Федерации: история, современное состояние и перспективы / под ред. В. А. Алферова. М.: Спарк, 2000. С. 14–22; *Гаврилов Б. Я.* Правовое регулирование защиты конституционных прав личности в уголовном судопроизводстве. М.: Мир, 2004. С. 528; *Победкин А. В., Новиков Е. А.* Руководитель следственного органа (процессуальные и организационные аспекты). М.: Юрлитинформ, 2010. С. 11.

процессуального положения его участников, что представляется определяющим критерием.

Заметим, что в настоящее время история органов предварительного следствия рядом специалистов связывается с петровским периодом развития России, когда Петром I в 1713 г. были учреждены первые специализированные следственные органы России, так называемые «майорские» следственные канцелярии, которые напрямую подчинялись Петру I. Подследственность «майорских» следственных канцелярий определялась особой опасностью деяний. В основном ими расследовались преступления, посягающие на государственные устои, взяточничество, казнокрадство, служебные подлоги и т. д. В числе подследственных «майорских» следственных канцелярий в основном были лица высокого должностного положения. Подчинение непосредственно Петру I, с одной стороны, давало «майорским» следственным канцеляриям независимость от иных органов государственной власти, в том числе и от Сената, с другой – не могло не связывать позицию следствия интересами Петра I, поскольку действенной системы гарантий объективности следствия в виде развитого контроля и надзора в тот период не существовало.

В послепетровский период царской России предварительное следствие в основном осуществлялось органами, для которых оно не являлось единственной, и даже основной функцией. Расследование преступлений производилось и судебными, и административными органами: полиция, земские суды, управы благочиния. Александр I в 1808 г. в г. Санкт-Петербурге учредил должность следственных приставов, которые, однако, также входили в систему Министерства внутренних дел России. В 1832 г. появилась возможность досудебного производства в дифференцированном порядке: предварительное следствие (упрощенный порядок) и следствие формальное (форма предварительного расследования, сопряженная с относительно развитой системой процессуальных гарантий – более продолжительное и сложное расследование)¹.

Ввиду очевидных недостатков досудебного производства по уголовным делам (разрозненность органов, его осуществляющих, отсутствие необходимых гарантий независимости и объективности) уже с конца 50-х гг. XIX в. предпринимаются попытки реформы досудебного производства².

¹ Электронный ресурс // Режим доступа: <https://sledcom.ru> (дата обращения: 03.09.2019).

² *Мамонов А. Г.* Россия 1860 г.: учреждение судебных следователей (социально-политические и идейные предпосылки) // Государство и право. 1996. № 3. С. 142–150.

Особая функция, выполняемая должностными лицами, осуществляющими предварительное следствие, ответственность, на них лежащая, близость к функции, осуществляемой судом, обусловило преобладающее понимание следственной деятельности как деятельности юстиционного, а не полицейского характера.

Соответственно, в ходе реформы 1860 г. в России 8 июня 1860 г. Указом Императора Александра II «Учреждение судебных следователей» в 44 губерниях вводились должности судебных следователей, подведомственных Министерству юстиции. Одновременно в дополнение к Указу изданы Наказ судебным следователям, регламентирующий взаимоотношения следователя с полицией и судами, а также порядок производства следствия.

В дальнейшем статус судебных следователей был развит в Уставе уголовного судопроизводства 1864 г. Формально судебные следователи приравнивались по статусу к членам окружного суда и назначались на должность Императором по представлению министра юстиции (по реформе 1860 г. они назначались на должность министром юстиции).

Идея передать в ведение полиции расследование в полном объеме даже несложных уголовных дел на этапе подготовки проекта Устава уголовного судопроизводства была отвергнута, поскольку «неминуемо обнаружались бы все капитальные недостатки следствия, которые побудили законодательную власть к безотлагательному учреждению судебных следователей, не выжидая преобразования других частей судоустройства и судопроизводства». Авторы реформ не считали также правильным соединять сыск и следствие, поскольку последнее рассматривалось ими именно как судебная функция¹.

Контроль за действиями судебных следователей возлагался на суды. Только судьи могли приостанавливать и прекращать следствие, давать следователю предписания и отменять их распоряжения. Однако судебный следователь обладал полной процессуальной самостоятельностью. Он имел право самостоятельно начинать производство по уголовному делу. Ст. 303 Устава уголовного судопроизводства гласила, что производить следственные действия, предъявлять обвинение, определять меру пресечения, в том числе арест, и момент окончания следствия. Одновременно требования прокурора большей частью для судебного следователя были обязательными.

¹ *Коротких М. Г.* Судебная реформа 1864 г. в России (сущность и социально-правовой механизм формирования) // Судебная власть и уголовный процесс. 2014. № 3. С. 60.

Справедливости ради надо заметить, что судебные следователи в глазах судей не приобрели равного с ними авторитета и все чаще назначались на должность не Императором, а министром юстиции в качестве исполняющих обязанности судебных следователей. Дошло до того, что к концу XIX в. подавляющее большинство судебных следователей числились как исполняющие обязанности и были назначены министром юстиции¹.

При этом «отцы судебной» реформы признавали особую (даже по сравнению с судейской) сложность следственного труда. Так, именно трудоемкость следствия стала причиной, по которой авторы Судебной реформы 1864 г. отказались от идеи возложить обязанность проведения предварительного следствия на мировых судей: «Должность мирового судьи делается столь зависимою и беспокойною, что никто из людей самостоятельных и достойных, не пожелает быть мировым судьей»².

Однако заметим, что юстиционная (близкая к судебной) функция следователя была заложена Судебной реформой 1864 г. и для отечественного судопроизводства с тех пор не без оснований является традиционной, которая в своей основе не была сломана даже революционными событиями октября 1917 г.

После октябрьских событий 1917 г. Декретом Совета Народных Комиссаров (в дальнейшем – СНК) РСФСР от 22 ноября 1917 г. № 1 «О суде» институт судебных следователей был ликвидирован и полномочия по производству предварительного следствия были переданы судье народного суда. В целом в тот период производство предварительного следствия находилось в ведении местных судов, революционных трибуналов, а также местных чрезвычайных комиссий по борьбе с контрреволюцией, спекуляцией и преступлениями по должности³.

Судебной функцией предварительное расследование осталось и по декретам о суде № 2 от 7 марта 1918 г.⁴ и № 3 от 20 июля 1918 г.⁵, согласно которым образовывались следственные комиссии окружных судов, осуществляющие предварительное расследование

¹ Российское законодательство X–XX веков: в 9 т. Т. 8. Судебная реформа / О. И. Чистяков и др. / отв. ред. Б. В. Виленский. М.: Юридическая литература, 1991. С. 285.

² *Коротких М. Г.* Судебная реформа 1864 г. в России (сущность и социально-правовой механизм формирования) // Судебная власть и уголовный процесс. 2014. № 3. С. 86.

³ *Хорьяков С. Н.* Процессуальная самостоятельность следователя: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006. С.12.

⁴ Собрание узаконений РСФСР (далее – СУ). 1918. № 26. Ст. 347.

⁵ СУ. 1918. № 52. Ст. 589.

по наиболее сложным уголовным делам, превышающим подсудность местных судов.

Положением о народном суде РСФСР, утвержденным декретом от 21 октября 1920 г.¹ вводился институт народных следователей (при губернских комиссариатах учреждались должности следователей по важнейшим делам). Руководство предварительным следствием возлагалось на прокуратуру.

УПК РСФСР 1922 г.² возложил расследование на народных следователей при следственных участках, старших следователей при губернских судах, следователей по важнейшим делам при Верховном суде РСФСР и отделе прокуратуры наркомата юстиции (в дальнейшем – НКЮ)³.

Начиная с 1922 г. (Положение о прокурорском надзоре от 28 мая 1922 г.⁴) расширяются полномочия прокурора по процессуальному руководству деятельностью следователей. Прокуроры получили полномочия давать указания о направлении расследования, применении меры пресечения, производстве следственных действий, дополнении следствия. Решение о направлении уголовного дела по окончании расследования также принималось прокурором. Указания прокурора для следователя были обязательны. Прокурором рассматривались также жалобы на действия следователя, однако решение прокурора по жалобе подлежало обжалованию в губернский суд.

При этом продолжала существовать и связь следователя с судебной системой. В частности, народные следователи назначались на должность определением губернского суда, решение которого утверждалось губисполкомом и Народным комиссариатом юстиции. Отстранение же от должности народного следователя производилось определением суда⁵.

¹ История законодательства СССР и РСФСР по уголовному процессу и организации суда и прокуратуры 1917–1954 гг. Сборник документов / под ред. С. А. Голунского // М., 1955. С. 149–155.

² История законодательства СССР и РСФСР по уголовному процессу и организации суда и прокуратуры 1917–1954 гг. Сборник документов / под ред. С. А. Голунского // М., 1955. С. 187–229.

³ *Васильев О. Л.* Система органов предварительного следствия в отечественном уголовном процессе // Вестник Московского университета. Серия 11. Право. 2006. № 2. С. 45–57.

⁴ История законодательства СССР и РСФСР по уголовному процессу и организации суда и прокуратуры 1917–1954 гг. Сборник документов / под ред. С. А. Голунского // М., 1955. С. 230–232.

⁵ *Нечаев В. В.* Организационно-правовые основы взаимодействия органов предварительного следствия и органов дознания. М.: Юрлитинформ, 2007. С. 41–42.

Таким образом, согласно УПК РСФСР 1922 г. (и в редакции 1923 г.), процессуальными полномочиями в отношении следователя обладал прокурор, руководящий расследованием в рамках реализации функции надзора за законностью, и суд, который мог принимать некоторые процессуальные решения, в частности о прекращении уголовного дела. Таким образом, в этот период в досудебном уголовном судопроизводстве России единственной формой процессуального руководства, включающего и контроль, является надведомственный процессуальный контроль, осуществляемый прокурором (в рамках процессуального руководства при реализации функции надзора за законностью), и судом при принятии отдельных наиболее значимых процессуальных решений.

В дальнейшем организационная связь следователя и суда начинает постепенно ослабевать. С 1928 г. назначение и увольнение народных следователей было передано прокурорам, старшие следователи стали назначаться постановлением народного комиссариата юстиции по представлению губернского прокурора, следователи по важнейшим делам стали назначаться и увольняться прокурором Республики¹.

Формально, с 1928 года предварительное следствие относилось к компетенции только следователей прокуратуры, которая, однако, находилась в системе Народного комиссариата юстиции. Даже невзирая на то, что Положением о Прокуратуре СССР 1933 г. признается самостоятельный статус Прокуратуры СССР и в ее подчинение передается следственный аппарат, на организационное положение нижестоящих прокуратур это решение не повлияло: они, равно как и следователи, состоящие при них, продолжали оставаться в системе наркомюста².

При этом основная масса уголовных дел расследовалась отнюдь не следователями прокуратуры, а органами милиции – в форме дознания. Прокурор имел право поручить милиции производство в форме дознания по уголовному делу любой сложности в полном объеме. Кроме того, если согласно уголовно-процессуальному законодательству по уголовному делу предусматривалось обязательное производство предварительного следствия, то органы милиции

¹ Постановление Всероссийского Центрального Исполнительного Комитета и СНК РСФСР от 3 сентября 1928 года // История законодательства СССР и РСФСР по уголовному процессу и организации суда и прокуратуры 1917–1954 гг. Сборник документов / под ред. С. А. Голунского // М., 1955. С. 476–477.

² *Статус В. Ф., Жидких А. А.* Органы предварительного следствия в системе МВД Российской Федерации: история, современное состояние и перспективы / под ред. В. А. Алферова. М.: Спарк, 2000. С. 14–22.

наделялись правом производства по уголовному делу в течение месяца. Таким образом, нередко следователям прокуратуры оставалось лишь предъявить обвинение и направить уголовное дело в суд¹.

Фактически предварительное расследование в конце 30-х гг. XX столетия было сосредоточено в руках НКВД², а в милиции даже были созданы должности следователей³, которые, с процессуальной точки зрения, осуществлять собственно предварительное следствие не могли (некие квази-следователи). Занимающие эти должности сотрудники хотя и несли основную нагрузку по осуществлению досудебной процессуальной деятельности, на самом деле выполняли функции органа дознания, которые были весьма далеки от юстиционных функций следователя. Мало того, согласно приказу НКВД СССР от 27.08.1939 следственные группы создавались из штата работников отделов уголовного розыска управлений милиции республик, краев, областей и дорожных отделов милиции, а руководили ими заместители начальников отделов уголовного розыска⁴.

Таким образом, наличие должности, хотя и ведомственного руководителя подразделений следователей милиции (выполнявших, по сути, функции органа дознания) уже в тот период имело не только организационные полномочия, что представляется вполне логичным, так как такими руководителями зачастую являлись представители оперативных служб, а следователи милиции действовали в рамках полномочий органа дознания, но и оказывало влияние на качество расследования уголовных дел.

Новое процессуальное законодательство (УПК РСФСР 1960 г., опиравшийся на положения Основ уголовного судопроизводства Союза ССР и союзных республик) не сняло проблему, состоящую в выполнении органами охраны общественного порядка основной доли процессуальной работы, хотя бы в форме производства дознания (при этом должности следователей в милиции были упразднены), что отражено в приведенных ниже статистических данных о состоянии расследования преступлений⁵.

¹ *Статкус В. Ф., Жидких А. А.* Органы предварительного следствия в системе МВД Российской Федерации: история, современное состояние и перспективы / под ред. В. А. Алферова. М.: Спарк, 2000. С. 14–22.

² *Лукин В. М.* Уголовно-процессуальная деятельность органов дознания: автореф. дис. ...канд. юрид. наук // СПб.: С-Петербург. университет МВД России, 2004. С. 11.

³ *Григонис Э. П.* Органы внутренних дел в механизме правового государства: дис. ... канд. юрид. наук // СПб., 1995. С. 108.

⁴ *Борисов А. В., Дугин А. Н., Мальгин А. Я. и др.* Полиция и милиция России: страницы истории. М., 1995. С. 4.

⁵ *Гаврилов Б. Я.* Этапы становления и пути совершенствования деятельности органов предварительного следствия // Юридический консультант. № 10. 2000. С. 4–14.

**Сведения о состоянии расследования преступлений
(1959–1962)**

| Состояние работы | 1959 | 1960 | 1961 | 1962 |
|---|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Всего окончено уголовных дел, в т. ч. | 490 558 | 429 701 | 535 248 | 535 276 |
| следователями прокуратур | 195 388 | 184 405 | 244 280 | 256 123 |
| органами дознания | 295 170 | 245 296 | 290 296 | 276 153 |
| Всего направлено в суд уголовных дел, в т. ч. | 317 252 | 244 628 | 372 213 | 375 521 |
| следователями прокуратуры | 125 004 | 109 363 | 160 893 | 170 831 |
| органами дознания | 192 248 | 135 265 | 211 320 | 204 690 |
| Всего возвращено судом уголовных дел для дополнительного расследования, в т. ч. | | | 8 572 | 8 362 |
| следователям прокуратуры | | | 5 341 | 5 642 |
| уд. вес от направленных в суд (в %) | 2,9 | 2,5 | 3,3 | 3,3 |
| органам дознания | | | 3 231 | 2 720 |

Сложившееся положение стало причиной издания Указа Президиума Верховного Совета СССР от 06.04.1963 «О предоставлении права производства предварительного следствия органам охраны общественного порядка»¹, что обеспечило расследование следователями милиции уже в 1963 г. 57 % от общего количества оконченных расследованием уголовных дел (см. таблицу 2).

¹ О предоставлении права производства предварительного следствия органам охраны общественного порядка: указ Президиума Верховного Совета СССР от 06.04.1963 // Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1963. № 16. Ст. 181.

Таблица 2

**Сведения о состоянии работы по расследованию преступлений
(1963–1964)**

| Состояние работы | 1963 | 1964 |
|--|-------------|-------------|
| Всего окончено уголовных дел, в т. ч. | 451 084 | |
| следователями прокуратур | 194 219 | |
| следователями органов МООП | 256 865 | 227 491 |
| Всего направлено в суд уголовных дел, в т. ч. | 311 650 | |
| следователями прокуратуры | 127 444 | |
| следователями органов МООП | 184 206 | 170 420 |
| Всего возвращено судом уголовных дел для дополнительного расследования, в т. ч. | 7 631 | |
| следователям прокуратуры | 4 991 | |
| уд. вес от направленных в суд (в %) | 3,9 | |
| следователям органов МООП | 2 640 | 5 366 |
| уд. вес от направленных в суд (в %) | 1,4 | 3,1 |
| Всего окончено уголовных дел в срок свыше двух месяцев, в т. ч. | 32 430 | |
| следователями прокуратуры | 19 419 | |
| уд. вес от направленных в суд (в %) | 10,0 | |
| следователями органов МООП | 12 921 | 10 309 |
| уд. вес от направленных в суд (в %) | 5,0 | 4,5 |

В последующие годы количество уголовных дел, оконченных следователями органов внутренних дел, значительно возросло и составило более 70 % всех дел, по которым предварительное следствие обязательно (см. таблицу 3)¹.

¹ *Гаврилов Б. Я.* Этапы становления и пути совершенствования деятельности органов предварительного следствия // Юридический консультант. 2000. № 10. С. 4–14.

Сведения о количестве расследованных уголовных дел

| | 1964 | 1974 | 1984 | 1994 | 1999 |
|---|---------|---------|---------|-----------|-----------|
| Количество расследованных уголовных дел | 256 815 | 457 173 | 976 123 | 1 913 461 | 1 815 518 |
| Количество оконченных уголовных дел | 227 491 | 389 011 | 744 853 | 809 677 | 966 242 |

Предоставление органам внутренних дел (охраны общественного порядка) права производства предварительного следствия потребовало не только введения должностей следователей, но и принятия должных мер по организации их работы. Согласно приказу Министра охраны общественного порядка СССР от 08.06.1963 № 318 утверждалось Положение об организации и деятельности следственного аппарата в органах Министерства охраны общественного порядка СССР, которым предусматривалось создание следственных управлений, отделов, отделений и групп.

Надо заметить, что в соответствии с указанным Положением полномочия руководителей следственных подразделений уже не ограничивались только организацией работы следователей¹. Так, в их задачи входило осуществление контроля за соблюдением законности при возбуждении и расследовании уголовных дел, участие в расследовании либо производство расследования лично, проверка уголовных дел и материалов, дача по ним указаний и рекомендаций, контроль за осуществлением следователями профилактической работы.

Полномочия руководителей следственных подразделений, перечисленные в указанном Положении, диктовались объективной необходимостью и, являясь, по своей сути, процессуальными, настоятельно требовали включения их в уголовно-процессуальное законодательство. Закрепление таких полномочий на уровне ведомственного нормативного акта было явно недостаточно и спорно с точки зрения соответствия требованиям УПК РСФСР 1960 г.²

¹ *Асриев Б. В.* Начальник следственного отдела в советском уголовном процессе: дис. ... канд. юрид. наук. М., 1973. С. 12.

² Законодательное разграничение процессуальных и организационных полномочий является актуальной задачей и в настоящее время. Необходимо строго обеспечивать включение в ведомственные нормативные акты, определяющие полномочия руко-

В этой связи вполне логичным стало внесение в УПК РСФСР 1960 г. изменений, которыми начальник следственного отдела получил процессуальный статус (п. 6а ст. 34 и ст. 127.1 УПК РСФСР 1960 г.)¹. Осуществление досудебного производства следователями прокуратуры не предполагало процессуальной фигуры начальника следственного отдела: все процессуальные полномочия в отношении следователей прокуратуры в полном объеме выполнялись исключительно прокурором.

В первоначальной редакции ст. 127.1 УПК РСФСР 1960 г. представляла начальнику следственного отдела полномочия по проверке уголовного дела, даче указаний следователю о производстве предварительного следствия, о привлечении в качестве обвиняемого, о направлении дела, о производстве отдельных следственных действий, передаче уголовного дела от одного следователя другому, поручению расследования уголовного дела нескольким следователям, участию в производстве следствия и лично производить предварительное следствие, пользуясь полномочиями следователя.

С момента включения в число участников уголовного судопроизводства процессуальная фигура начальника следственного отдела вызывала неоднозначную реакцию среди специалистов. Споры об объеме его процессуальных полномочий и самой необходимости существования в качестве участника уголовного судопроизводства продолжаются до сих пор.

Аргументы авторов, не поддерживающих решение о самостоятельном процессуальном статусе начальника следственного отдела, сводились в основном к ограничению процессуальной самостоятельности следователя, превращению деятельности начальника следственного отдела в квази-прокурорский надзор².

Кроме того, опасение вызывало сочетание в лице начальника следственного отдела процессуальных и административных возможностей, что создавало почву для использования административного ресурса для решения процессуальных задач либо, напротив, для защиты ведомственных интересов процессуальными средствами³.

дителей следственных подразделений, исключительно те полномочия, которые имеют административную природу.

¹ О внесении изменений и дополнений в Уголовно-процессуальный кодекс РСФСР: указ Президиума Верховного Совета РСФСР от 14.12.1965 // Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1965. № 50 (376). Ст. 1243.

² *Чистякова В. С.* Органы предварительного расследования преступлений и разграничение компетенции между ними: автореф. дис. ...канд. юрид. наук. М., 1964. С. 19.

³ *Соловьев А. Б., Токарева М. Е., Халиуллин А. Г.* Прокурорский надзор за исполнением законов при расследовании преступлений. М., 2000. С. 40–41; *Победкин А. В., Новиков Е. А.*

В Концепции судебной реформы, как отмечено выше, предусматривалось, что следователь должен стать действительно процессуально самостоятельным, занять центральное место в расследовании, в то время как существование руководителей всех уровней оправдано лишь в качестве организаторов его работы, осуществляющих ресурсное и методическое обеспечение расследования, начальствующую над техническим персоналом¹. В частности, отмечалось: «...в грядущих реформах должно быть обеспечено... верховенство юстиции над администрацией, преобладание внутреннего убеждения над приказом начальства... Нам по пути со всякой системой, где следователь независим в своих решениях от вмешательства лиц, не являющихся субъектами процесса. Следователь, в отличие от лиц, производящих дознание, – не служителю администрации, не чиновник». В этой связи предполагалось, что недопустимо «процессуальное подчинение следователя административным начальникам (начальники следственных отделов, комитетов и других подразделений), наделение последних процессуальными полномочиями, правом контролировать ход и результаты расследования, пересматривать постановления следователя».

На этапе обсуждения проекта нового уголовно-процессуального законодательства в конце прошлого века вопрос о необходимости сохранить за начальником следственного отдела процессуальные полномочия встал особенно остро. Отдельные проекты нового уголовно-процессуального кодекса не предусматривали такой процессуальной фигуры² (эту позицию активно поддерживает А. М. Ларин, И. Л. Петрухин, В. М. Савицкий). В других проектах полномочия начальника следственного отдела ограничивались лишь теми, которые носят организационный характер³.

Не предусматривал процессуальной фигуры начальника следственного отдела и проект УПК, принятый в июне 1997 г. в первом чтении⁴. Однако законодатель прислушался к мнению тех специалистов из системы МВД России (В. А. Алферов, Б. Я. Гаврилов,

Руководитель следственного органа (процессуальные и организационные аспекты). М., 2010. Юрлитинформ. С. 29–34.

¹ Концепция судебной реформы в Российской Федерации / сост. С. А. Пашин. М., 1992. С. 66.

² Проект. Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации (общая часть) // Российская юстиция. 1994. № 9 (спецвыпуск).

³ Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации // Юридический вестник. 1995. № 31.

⁴ Проект № 97700236-2 «Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации» (ред., принятая ГД ФС РФ в I чтении 06.06.1997) // СПС «КонсультантПлюс».

С. И. Гирько, Т. Н. Москалькова – члены рабочей группы, созданной при Комитете по законодательству Государственной Думы Российской Федерации по подготовке УПК РФ ко второму чтению, а И. Н. Кожевников возглавил в то время эту службу в системе МВД России), которые полагали, что начальник следственного отдела должен сохранить процессуальный статус. Решая вопрос о процессуальном статусе начальника следственного отдела при принятии УПК, нельзя было не учитывать реальное положение дел в системе органов, уполномоченных осуществлять предварительное расследование, особенно в органах внутренних дел.

Кризис 90-х гг. прошлого века затронул практически все сферы деятельности государства и жизни общества. Подверглась ему и система уголовной юстиции. Снижение образовательного ценза, материального и социального обеспечения сотрудников органов внутренних дел, включая следователей, неизбежно повлекло «текучку», а за ней и постепенное заполнение вакансий следователей лицами, не имеющими должного уровня правовой подготовки, а иногда и способностей к следственной работе. На повестку стал вопрос не только о сохранении, но и об усилении руководящих начал в отношении следователя. Б. Я. Гаврилов в этой связи объяснял необходимость сохранения за начальником следственного отдела процессуального статуса не в полной мере дееспособным на тот период следственным аппаратом и признавал возможность отпадения условий, влекущих необходимость данной процессуальной фигуры, в будущем¹.

Ситуация с уровнем подготовки следователей органов внутренних дел в 90-х гг. XX в., действительно, выглядела удручающе. В 1993 г. доля следователей с высшим юридическим образованием сокращается до 60 %, а к 1 января 1997 г. – до 43,6 %. Однако в дальнейшем проблема неуклонно решается. В 1999 г. количество следователей с высшим юридическим образованием в органах внутренних дел составляло 46,7 %; в 2000 – 50,9 %; в 2001 – 55,6 %; в 2002 – 58,2 %, в 2007 – 69,4 %. Сегодня доля следователей с высшим юридическим образованием превышает 90 %.

Жизнь показала, что решение законодателя сохранить процессуальную фигуру начальника следственного отдела оказалось верным, что стало явно заметно после процессуальной реформы досудебного производства 2007 г., в результате которой в пользу началь-

¹ Гаврилов Б. Я. О некоторых проблемных вопросах Уголовно-процессуального законодательства Российской Федерации // Юридический консультант. 2002. № 1 (97). С. 11.

ника следственного отдела (руководителя следственного органа) был перераспределен ряд полномочий прокурора.

В самом деле, важность существования такой процессуальной фигуры, как руководитель следственного органа, обусловлена не только уровнем подготовки следователей. Процессуальный статус руководителя следственного органа объясняется, прежде всего, непосредственной близостью начальника следственного подразделения к объекту контроля (действиям и решениям, предпринимаемым следователем), что формирует потребность в непрерывной проверке соблюдения требований закона и неотложного реагирования на выявленные нарушения и просчеты¹, которое прокурор обеспечить не в состоянии.

Основным теоретическим аргументом усиления процессуальных возможностей начальника следственного отдела, получившего с 2007 г. в УПК наименование – «руководитель следственного органа», стал тезис о невозможности эффективного сочетания в лице прокурора полномочий по надзору за законностью предварительного следствия и полномочий по процессуальному руководству таковым. Осуществляя руководство предварительным следствием, т. е. фактически являясь его участником, прокурор объективно утрачивал возможность острого и принципиального реагирования на нарушения закона, допускаемые следователями.

Б. Я. Гаврилов непосредственно после расширения полномочий руководителя следственного органа указывал на следующие объективные причины принятого законодателем решения: 1) недопустимость сочетания в лице прокурора функций процессуального контроля за деятельностью следователя и прокурорского надзора за законностью производства расследования; 2) сочетание контроля за деятельностью следователя и надзора за законностью расследования с другими многочисленными обязанностями прокурора; 3) различное с точки зрения объективности отношение прокурора к процессуальной деятельности следователей прокуратуры и следователей других правоохранительных органов².

Заметим, в данном случае употребляя термин «процессуальный контроль», сочетание которого с прокурорским надзором крайне неже-

¹ *Химичева Г. П.* Досудебное производство по уголовным делам: концепция совершенствования уголовно-процессуальной деятельности: монография. М.: Экзамен, 2003. С. 287–288.

² *Гаврилов Б. Я.* Перераспределение процессуальных и надзорных полномочий между прокурором и руководителем следственного органа: объективная необходимость или волюнтаризм в праве? // Уголовное судопроизводство. 2009. № 4. С. 35–44.

лательно, Б. Я. Гаврилов фактически вел речь о процессуальном руководстве, элементом которого и является процессуальный контроль.

В результате реформы 2007 г. за прокурором первоначально остались полномочия требовать устранения нарушений закона, допущенных в ходе производства предварительного следствия, отменять постановление следователя о возбуждении уголовного дела не позднее 24 часов с момента получения материалов и возвращать уголовное дело для производства дополнительного следствия при решении вопроса об утверждении обвинительного заключения. Однако в дальнейшем законодатель предоставил прокурору возможность отмены незаконных и необоснованных постановлений следователя об отказе в возбуждении уголовного дела, о приостановлении предварительного следствия и о прекращении уголовного дела. Утратил прокурор также право лично возбуждать уголовные дела. Вместе с тем в 2010 г. в число поводов для возбуждения уголовного дела было включено постановление прокурора о направлении соответствующих материалов в орган предварительного расследования для решения вопроса об уголовном преследовании (п. 4 ч. 1 ст. 140 УПК)¹.

Усиление процессуальных возможностей руководителя следственного органа вызывало беспокойство многих специалистов², опасавшихся, прежде всего, за процессуальную самостоятельность следователя, которая является важной гарантией объективности и непредвзятости расследования. Однако опасения в целом оказались беспочвенными. Процессуальная самостоятельность следователя состоит в возможности отстаивать свою позицию по принципиальным вопросам уголовного дела, которую уголовно-процессуальный закон следователю предоставляет (ч. 3 ст. 39 УПК) и не предполагает, что следователь выводится из-под процессуального руководства (процессуального контроля) уполномоченных должностных лиц.

Заметим, что мнение следователей и руководителей следственных органов о необходимости сохранения за следователем процессуальной самостоятельности в целом совпадает. Так, 85,8 % из числа опрошенных руководителей следственных органов считают, что следователь должен иметь и процессуальную самостоятельность, и та же доля опрошенных убеждены, что их действия ее не ограни-

¹ О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием деятельности органов предварительного следствия: Федеральный закон от 28.12.2010 № 404-ФЗ // СЗ РФ. 2011. № 1. Ст. 16.

² Григорьев В. Н., Победкин А. В., Калинин В. Н. Процессуальная регламентация предварительного расследования в результате реформы 2007 г. // Государство и право. 2008. № 6. С. 53.

чивают. При этом более 95 % опрошенных следователей уверены, что процессуальной самостоятельностью обладают, а реализация руководителем следственного органа процессуальных полномочий не препятствует ее сохранению.

Статистические данные о состоянии законности, качестве расследования уголовных дел следователями, приводимые Б. Я. Гавриловым, свидетельствуют, что по всем показателям после перераспределения полномочий прокурора в пользу руководителя следственного органа достигнут положительный результат¹.

Таблица 4

Сведения о числе оправданных судом лиц, в т. ч. незаконно, необоснованно содержащихся под стражей за период с 2009 по 2018 гг.

| Период | Число оправданных судом лиц, в т.ч. на 1000 обвиняемых по направленным в суд делам, из них незаконно, необоснованно содержащихся под стражей | | | |
|--------|--|--------------------------------|---------------------------------|--------------------------------|
| | След. МВД | Из них содержалось под стражей | Следователи прокуратуры и СК РФ | Из них содержалось под стражей |
| 2006 | 1 372–2,0 | 524 | 1 885–18,0 | 954 |
| 2009 | 721–1,3 | 362 | 796–7,0 | 518 |
| 2010 | 878–1,8 | 639 | 801–8,0 | 534 |
| 2011 | 699–1,6 | 399 | 658–7,0 | 368 |
| 2012 | 553–1,3 | 260 | 615–6,0 | 364 |
| 2013 | 509–1,3 | 250 | 654–5,8 | 411 |
| 2014 | 378–1,0 | 163 | 446–3,9 | 321 |
| 2015 | 347–0,92 | 126 | 399–3,4 | 230 |
| 2016 | 324–0,84 | 208 | 422–3,6 | 193 |
| 2017 | 402–1,1 | 164 | 539–4,8 | 219 |
| 2018 | 415–1,2 | 158 | 591–5,5 | 271 |
| 2019 | 412–1,3 | 142 | 629–5,6 | 303 |

¹ *Гаврилов Б. Я.* Современное досудебное производство: законодательные мифы и реалии 15-летней практики применения УПК РФ // Научная школа уголовного процесса и криминалистики Санкт-Петербургского государственного университета: уголовная юстиция XXI века (к 15-летию практики применения УПК РФ. Сборник статей по материалам международной научно-практической конференции / под ред. Н. П. Кирилловой, Н. Г. Стойко. СПб., 2018. С. 50.

**Статистические данные о качестве расследования уголовных дел
за период с 2009 по 2018 гг. ¹.**

| Период | Возвращено прокурором уголовных дел для дополнительного расследования | | | | Возвращено дел судом прокурору в порядке ст. 237 УПК (судом для доследования) | |
|--------|--|-----------------------|----------------------------|-----------------------|---|---|
| | Следователям МВД | Удельный вес (в %) | След. прокурор. и СК РФ | Удельный вес (в %) | Всем органам расследования | В том числе следователям/ удельный вес (в %) |
| 2006 | 187 373 | 3,3 | 1 286 | 0,8 | 41 340 | 35 930–3,1 |
| 2009 | 17 652 | 3,8 | 3 664 | 3,5 | 12 163 | 8952–1,6 |
| 2010 | 18 089 | 4,4 | 2 640 | 2,8 | 11 141 | 7816–1,6 |
| 2011 | 18 560 | 4,8 | 3 118 | 3,5 | 7 689 | 5962–1,3 |
| 2012 | 17 908 | 4,9 | 3 873 | 3,7 | 6 227 | 4930–1,1 |
| 2013 | 15 104 | 4,3 | 4 029 | 3,9 | 5 992 | 4689–1,1 |
| 2014 | 14 412 | 4,3 | 3 559 | 3,4 | 5 979 | 4582–1,06 |
| 2015 | 14 120 | 4,1 | 3 459 | 3,2 | 6 063 | 4517–1,01 |
| 2016 | 15 195 | 4,4 | 3 727 | 3,4 | 6 479 | 4443–1,0 |
| 2017 | 16 753 | 5,0 | 3 420 | 3,3 | 6 448 | 4655–1,1 |
| 2018 | 17 791 | 5,6 | 3 562 | 3,6 | 6 468 | 4668–1,1 |
| 2019 | 18 543 | 6,3 | 3 374 | 3,5 | 6 466 | 4417–1,1 |

¹ Статистические данные о результатах следственной работы по форме I-Е за 1999–2018 гг. М.: Следственный департамент МВД России, 2019.

В то же время Генеральный прокурор России на заседании Совета Федерации 10 апреля 2019 г. выразил обеспокоенность в связи с постоянным увеличением доли нарушений, допускаемых следователями: в 2018 г. это количество увеличилось на 6 % по сравнению с 2017 г., а в целом, на фоне общего снижения количества преступлений в период с 2009 по 2018 гг. в 1,5 раза, следователи стали допускать нарушения в 2,5 раза чаще (количество нарушений увеличилось с 537 тыс. до 1 млн 300 тыс. в год)¹. Однако приведенные выше статистические данные достаточно объективно свидетельствуют, что показатели качества и сроков расследования уголовных дел и самое основное – уровень законности при их расследовании улучшились, о чем свидетельствует сокращение (с 35 930, или 3,1 %, в 2006 г. до 4417, или 1,1 %, в 2019 г.) количества возвращенных судом прокурору в порядке ст. 237 УПК уголовных дел и значительное уменьшение оправданных судами (с 1 372 в 2006 г. до 412 подсудимых в 2019 г.) по направленным в суд уголовным делам следователями органами внутренних дел и сокращение с 1 885 оправданных судами в 2006 г. до 629 оправданных в 2019 г. по делам следователей Следственного комитета.

Полагаем, что приведенная статистика свидетельствует о том, что в связи с перераспределением полномочий прокурора по руководству расследованием в пользу руководителя следственного органа прокурор получил реальную возможность эффективно выявлять нарушения закона, допускаемые следователями, обрел подлинную объективность, в результате чего нарушения в ходе следствия стали выявляться им гораздо чаще.

Существует мнение, что при изложении приводимых Б. Я. Гавриловым показателей улучшения состояния законности и перераспределения полномочий прокурора в пользу руководителя следственного органа следует учитывать и иные причины цифр, свидетельствующих о положительной динамике в следственной работе. Например, общее снижение количества совершаемых преступлений, сокращение уголовных дел, поступающих в суд, высокая доля уголовных дел, рассматриваемых судами в особом порядке (гл. 40 УПК), пусть незначительное, но все же увеличение количества случаев отказа суда в удовлетворении ходатайства следователей о заключении обвиняемого (подозреваемого) под стражу и др.². На это указывает и сам автор.

¹ Электронный ресурс // Режим доступа: <https://genproc.gov.ru> (дата обращения: 03.09.2019).

² *Победкин А. В., Новиков Е. А.* Руководитель следственного органа (процессуальные и организационные аспекты). М.: Юрлитинформ, 2010. С. 33.

Конечно, указанные причины также должны учитываться, однако устойчивость тенденции на протяжении ряда лет, с учетом явно возросшей активности прокуроров по выявлению нарушений законодательства, свидетельствует, что основной причиной положительной динамики в части предварительного следствия является дифференциация процессуальных полномочий между прокурором и руководителем следственного органа по руководству предварительным следствием и осуществлению надзора за деятельностью следователя¹.

В большинстве иностранных государств в предварительном расследованием действительно руководит должностное лицо, которое полномочно поддерживать в суде государственное обвинение – это его неотъемлемая функция. Прокурор руководит расследованием и согласно модернизированному уголовно-процессуальному законодательству ряда государств на постсоветском пространстве: Республика Казахстан, Украина, Эстония и др.

Не вызывает сомнений, что отвечать за результаты расследования должен тот участник уголовного судопроизводства, который в суде обосновывает результаты досудебного производства. Соответственно в уголовном судопроизводстве России, где обвинение в суде поддерживает именно прокурор, он и должен в конечном итоге отвечать за качество расследования. Об этом недвусмысленно сказано в постановлении Конституционного Суда Российской Федерации², который возложил на прокурора ответственность за все ошибки, допускаемые следователем: «Прокурор несет ответственность за ошибки, допущенные органами предварительного расследования, потому что осуществляет надзор за процессуальной деятельностью органов дознания и предварительного следствия»³.

Однако применительно к предварительному следствию прокурор, избавленный от «мелочной опеки» следователя, имеет достаточно возможностей для обеспечения эффективности следствия (рассмотрение жалоб на действия следователя, отмена незаконных, необоснованных постановлений о возбуждении уголовного дела или об отказе в этом, требование об устранении нарушений закона, возвращение уголовного дела для производства дополнительно-

¹ *Гаврилов Б. Я.* Прокурор в современном уголовном судопроизводстве: позиция ученого и мнение правоприменителя // Российская юстиция. 2020. № 1. С. 33–39.

² Далее – Конституционный Суд.

³ По делу о проверке конституционности отдельных положений Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданина М. И. Бондаренко: постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 14.11.2017 № 28-П // СЗ РФ. 2017. № 48. Ст. 7299.

го расследования). В этой связи и поддержание им в суде государственного обвинения вполне логично.

Конечно, известная опасность утери руководителем следственного органа объективности при осуществлении процессуального руководства расследованием, включающего и процессуальный контроль, существует, на что обращается внимание в литературе¹. Для ее нейтрализации необходимо дальнейшее совершенствование законодательства, ведомственных нормативных актов, организационных основ руководства расследованием, что в целом не колеблет правильность решения законодателя ограничить прокурора исключительно полномочиями по надзору за законностью предварительного следствия.

1.3. Процессуальный и ведомственный контроль как направления деятельности руководителя следственного органа

Функции руководителя следственного органа являются предметом обсуждений в юридической литературе. Между тем правильное определение функций участников уголовного процесса и наделение их соответствующими полномочиями – важнейшие условия эффективности уголовно-процессуальной деятельности.

Необходимо учитывать, что руководитель следственного подразделения выполняет как процессуальную, так и непроцессуальную деятельность. В связи с этим его функции могут быть классифицированы на процессуальные (функции руководителя следственного органа) и организационно-управленческие (функции руководителя следственного подразделения).

УПК относит руководителя следственного органа к участникам уголовного судопроизводства со стороны обвинения (гл. 6 УПК). Это обстоятельство, однако, не означает, что данный участник уголовного судопроизводства лишен обязанности обеспечивать всесторонность, полноту и объективность предварительного расследования.

Конституционный Суд подчеркнул, что, невзирая на принадлежность следователя к участникам уголовного судопроизводства со стороны обвинения, обязанность осуществлять уголовное преследование, он обязан также исследовать обстоятельства по уго-

¹ *Победкин А. В.* Постоянно действующая следственная группа в уголовном процессе России: контроль, надзор или процессуальное руководство? // Юрист-Правоведь. 2018. № 2 (85) С. 32–38.

ловному делу всесторонне, полно и объективно. Мало того, с учетом этого должны действовать и другие должностные лица в ходе досудебного производства: «...осуществляя от имени государства уголовное преследование по уголовным делам публичного и частного публичного обвинения, прокурор, а также следователь, дознаватель и **иные должностные лица, выступающие на стороне обвинения**, обязаны принимать решения в соответствии с требованиями законности, обоснованности и мотивированности (ст. 7 УПК), в силу которых обвинение может быть признано обоснованным только при условии, что все противостоящие ему обстоятельства дела объективно исследованы и опровергнуты стороной обвинения»¹.

Следовательно, обязанность руководителя следственного органа состоит в обеспечении всесторонности, полноты и объективности исследования следователем обстоятельств по уголовному делу.

В этой связи при определении основной процессуальной функции руководителя следственного органа необходимо исходить из главного посыла – она должна быть направлена на обеспечение всесторонности, полноты и объективности расследования.

Более того, согласно Положению об органах предварительного следствия к числу их основных функций относится разработка и реализация мер по повышению качества и сроков производства предварительного расследования. Ясно, что качество предварительного расследования – не только его всесторонность, полнота и объективность, но и законность. Таким образом, предварительное следствие должно быть эффективным (всесторонним, полным, объективным, осуществляемым в кратчайшие сроки) и законным.

Соответственно необходима система участников уголовного процесса, которые имели бы в числе своих функций и функцию обеспечения эффективности и законности предварительного следствия.

Не исключаются ситуации, когда участник уголовного судопроизводства наделяется законодателем возможностью выполнения нескольких функций (например, прокурор, согласно ч. 1 ст. 37 УПК, осуществляет уголовное преследование, а также надзор за процессуальной деятельностью органов дознания и органов предварительного следствия²). Некоторые авторы усматривают возможность

¹ По делу о проверке конституционности отдельных положений статей 7, 15, 107, 234 и 450 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы: постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 29.06.2004 № 13-П // СЗ РФ. 2004. № 27. Ст. 2804.

² Полагаем, в ч. 1 ст. 37 УПК необходимо внести изменение, подчеркнув, что прокурор осуществляет надзор именно за законностью процессуальной деятельности орга-

выполнения нескольких процессуальных функций (подфункций) одним участником¹.

Однако логичным и эффективным решением представляется подход, при котором участник судопроизводства имеет одну основную функцию² (одно назначение) в процессе, что позволит выполнять ее максимально качественно и исключит возникновение конкуренции между несколькими функциями, как это случалось, например, в деятельности прокурора, который до 2007 г. совмещал функцию надзора за законностью деятельности органов предварительного следствия и процессуального руководства ею. Важно исходить из того, что руководитель следственного органа должен быть наделен одной основной функцией. Однако по вопросу о том, какая она, точки зрения среди специалистов существенно расходятся.

Прежде всего согласимся, что не стоит смешивать уголовно-процессуальные функции как основные направления уголовно-процессуальной деятельности (предварительное расследование, обвинение, защита и разрешение дела) и функции участников уголовного судопроизводства, которые отображают основное предназначение их в процессе³.

Основное предназначение участника в процессе, т. е. его функция предопределяет и его процессуальный статус (полномочия, права, обязанности), а реализация статуса, в свою очередь, влечет процессуальную деятельность, ее направления⁴.

При этом функции участника уголовного судопроизводства могут быть основными, т. е. теми, для реализации которых и предусмотрен данный участник судопроизводства, и дополнительными, выполняемыми участником при возникновении определенных процессуальных оснований и условий.

нов предварительного следствия.

¹ *Фаткуллин Ф. Н., Зинатуллин З. З., Аврах Я. С.* Обвинение и защита по уголовным делам. Казань, 1976. С. 114; *Химичева О. В.* Концептуальные основы процессуального контроля и надзора на досудебных стадиях уголовного судопроизводства: монография. М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2004. С. 104.

² *Победкин А. В., Ерохина О. С.* Следователь в судебном заседании в досудебном производстве. М.: Юрлитинформ, 2017. С. 47.

³ *Химичева Г. П.* Досудебное производство по уголовным делам: концепция совершенствования уголовно-процессуальной деятельности: монография. М.: Экзамен, 2003. С. 102.

⁴ *Победкин А. В., Новиков Е. А.* Руководитель следственного органа (процессуальные и организационные аспекты). М.: Юрлитинформ, 2010. С. 43.

Существует подход, согласно которому руководитель следственного органа выполняет в уголовном судопроизводстве функции расследования, обвинения, защиты и разрешения дела¹.

Есть также и мнение, что руководитель следственного органа выполняет такие функции, как: а) осуществление процессуального руководства деятельностью следователей по расследованию преступлений; б) обеспечение точного и неуклонного исполнения требований закона при расследовании преступлений подчиненными следователями; в) исследование обстоятельств дела, т. е. выполнение им лично следственных действий и производство предварительного следствия в полном объеме².

Наиболее распространены мнения, что на руководителя следственного органа возложена функция контроля деятельности следователя, обеспечивающая своевременность действий, всесторонность, полноту, объективность предварительного следствия³ или функция процессуального руководства расследованием⁴.

Некоторые авторы усматривают необходимость подчеркнуть взаимосвязь процессуального руководства и ведомственного контроля, однако не всегда делают это удачно. Например, Х. С. Таджиев видит функцию руководителя следственного органа в процессуальном руководстве расследованием, однако осуществляемом методом ведомственного контроля, заключающемся в надлежащей организации следственной работы в возглавляемом подразделении процессуально. Неточность в данном случае в том, что процессуальная

¹ *Мешков М. В.* Процессуальное положение начальника следственного отдела в советском уголовном процессе: дис. ... канд. юрид. наук. М., 1991. С. 83–85.

² *Дубровин А. П.* Проблемы процессуального контроля за деятельностью следователей органов внутренних дел по расследованию преступлений: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1989. С. 14.

³ Курс советского уголовного процесса: Общая часть / под ред. А. Д. Бойкова, И. И. Карпеца. М.: Юридическая литература, 1989. С. 455; *Химичева О. В.* Концептуальные основы процессуального контроля и надзора на досудебных стадиях уголовного судопроизводства: монография. М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2004. С. 110; *Победкин А. В., Новиков Е. А.* Руководитель следственного органа (процессуальные и организационные аспекты). М.: Юрлитинформ, 2010. С. 62.

⁴ *Гаврилов Б. Я.* Соответствуют ли процессуальные формы предварительного расследования требованиям судопроизводства в Российской Федерации // Государство и право. 2020. № 4. С. 87–95; *Таджиев Х. С.* Прокурорский надзор и ведомственный контроль за расследованием преступлений: вопросы теории и практики / Ташкент: ФАН, 1985. С. 71; *Асриев Б. В.* Начальник следственного отдела в советском уголовном процессе: дис. ... канд. юрид. наук. М., 1973. С. 47; *Кальницкий В. В.* Ведомственный процессуальный контроль за деятельностью органов внутренних дел: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1982. С. 10–12; *Мешков М. В.* Процессуальное положение начальника следственного отдела в советском уголовном процессе: дис. ... канд. юрид. наук. М., 1991. С. 90–91.

функция может реализовываться исключительно через процессуальные полномочия, поэтому процессуальное руководство не может осуществляться посредством ведомственного непроцессуального контроля.

Важность связи процессуального руководства и процессуального контроля усматривает и О. В. Химичева, однако полагает, что первичен именно процессуальный контроль, в то время как процессуальное руководство выступает формой реализации процессуального контроля¹.

Сторонники этой точки зрения даже предлагают прямо закрепить в УПК, что процессуальное руководство следует за процессуальным контролем, обосновывая это предложение в том числе и тем, что вмешательство в деятельность следователя (процессуальное руководство) необходимо лишь тогда, когда в ходе процессуального контроля выявлено некачественное выполнение следователем предоставленных ему полномочий², иначе может пострадать процессуальная самостоятельность следователя³.

Иначе видят соотношение процессуального руководства и контроля другие авторы: они рассматривают контроль в качестве элемента процессуального руководства⁴.

Существует мнение, что функции процессуального руководства и контроля – самостоятельные направления процессуальной деятельности руководителя следственного органа⁵, соотношение которых может меняться в зависимости от уровня должностного поло-

¹ *Химичева О. В.* Концептуальные основы процессуального контроля и надзора на досудебных стадиях уголовного судопроизводства: монография. М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2004. С. 110.

² *Химичева О. В.* Концептуальные основы процессуального контроля и надзора на досудебных стадиях уголовного судопроизводства: монография. М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2004. С. 108–109; *Победкин А. В., Новиков Е. А.* Руководитель следственного органа (процессуальные и организационные аспекты). М.: Юрлитинформ, 2010. С. 60–61.

³ *Химичева О. В.* Концептуальные основы процессуального контроля и надзора на досудебных стадиях уголовного судопроизводства: монография. М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2004. С. 125.

⁴ *Асриев Б. В.* Начальник следственного отдела в советском уголовном процессе: дис. ... канд. юрид. наук. М., 1973. С. 24; *Меглицкий Г. Н.* Совершенствование системы контроля в следственном аппарате органов внутренних дел: дис. ... канд. юрид. наук. М., 1984. С. 96; *Савицкий В. М.* Очерк теории прокурорского надзора в уголовном судопроизводстве. М., 1975. С. 202–203; *Победкин А. В.* Постоянно действующая следственная группа в уголовном процессе России: контроль, надзор или процессуальное руководство? // Юрист-Правоведь. 2018. № 2 (85). С. 32–38.

⁵ *Чувилев А. А., Кальницкий В. В.* Процессуальный контроль начальника следственного отдела // Сов. государство и право. 1983. № 4. С. 69–73; *Ашитко В. П.* Функция контроля начальника следственного управления в уголовном судопроизводстве:

жения начальника следственного подразделения: ввиду приближенности начальника следственного подразделения на районном уровне к следователю – преобладает процессуальное руководство, для вышестоящих руководителей следственных подразделений процессуальное руководство реализуется не так активно, в связи с чем приоритетна функция процессуального контроля, которая реализуется также и в отношении подчиненных руководителей следственных органов¹.

С последней позицией сегодня можно согласиться лишь отчасти. Руководитель следственного органа любого уровня осуществляет процессуальное руководство деятельностью подчиненных следователей. Вместе с тем данное мнение содержит рациональное зерно в части отношений руководителей вышестоящего следственного органа и нижестоящего следственного органа. Вряд ли имеются основания говорить об осуществлении вышестоящим руководителем следственного органа процессуального руководства в отношении нижестоящего руководителя следственного органа. Право первого отменять незаконные или необоснованные постановления нижестоящего руководителя следственного органа в порядке, установленном УПК (п. 7 ч. 1 ст. 39 УПК), – единственное прямо предусмотренное в УПК полномочие вышестоящего руководителя следственного органа в отношении нижестоящего: очевидно, что оно является проявлением процессуального контроля.

Вместе с тем в отношении подчиненных следователей функцией руководителя следственного органа, как представляется, правильно считать процессуальное руководство по следующим причинам.

Как отмечалось выше, в ходе предварительного следствия должны быть обеспечены и его законность, и его эффективность, которые являются взаимосвязанными требованиями к предварительному следствию. Эффективность достигается в том числе и за счет обеспечения законности, поскольку незаконные действия не могут привести к достижению необходимого результата. В свою очередь эффективность в ряде случаев также определяет законность. Например эффективность гарантирует соблюдение принципа разумного срока уголовного судопроизводства, обеспечивает конституционное право потерпевшего на доступ к правосудию.

дис. ... канд. юрид. наук. М., 1996. С. 39; Уголовно-процессуальное право Российской Федерации: учебник / отв. ред. П. А. Лупинская. М., 2003. С. 99.

¹ Ашитко В. П. Функция контроля начальника следственного управления в уголовном судопроизводстве: дис. ... канд. юрид. наук. М., 1996. С. 39–43.

Необходимость обеспечить законность и эффективность досудебного производства требует наделения соответствующими функциями определенных участников уголовного процесса. Из анализа процессуальных полномочий руководителя следственного органа очевидно, что они позволяют обеспечить качество предварительного следствия, проверки сообщения о преступлении с точки зрения как законности, так и эффективности.

Руководить – значит управлять, принимать необходимые решения, которые обеспечивают высокое качество деятельности.

Контроль как элемент системы управления в уголовном процессе представляет собой деятельность уполномоченных участников уголовного судопроизводства по выявлению и устранению нарушений и недостатков, допущенных управляемыми субъектами. Применительно к отношениям руководителя следственного органа и следователя процессуальный контроль первого состоит в использовании предоставленных ему законом полномочий по выявлению нарушений закона и действий, влекущих снижение эффективности досудебного производства, а также принятие мер по восстановлению нарушенной законности или нейтрализации последствий неэффективного расследования.

Система полномочий, предусмотренная ст. 39 УПК, дает основание для вывода, что не все они являются контрольными или следуют за реализацией контрольных полномочий. В частности, в большинстве случаев не являются контрольными такие полномочия, как, например: поручать производство предварительного следствия следователю или нескольким следователям, изымать уголовное дело у следователя и передавать его другому следователю с обязательным указанием оснований такой передачи, создавать следственную группу, изменять ее состав. В ряде случаев не порождены контролем указания, которые вправе давать следователю руководитель следственного органа (п. 3 ч. 1 ст. 39 УПК). Например, указание о направлении расследования, производстве отдельных следственных действий могут быть даны сразу после возбуждения уголовного дела. Напротив, в подобных случаях именно контроль обусловлен руководством.

Таким образом, руководитель следственного органа осуществляет процессуальное руководство, обеспечивая эффективность и законность досудебного производства, осуществляемого подчиненными следователями, неотъемлемым элементом которого является процессуальный контроль.

Однако возникает вопрос: если законность досудебного производства осуществляет и руководитель следственного органа, и про-

курор, в чем принципиальное различие процессуального контроля руководителя следственного органа и прокурорского надзора?

Отметим, что невзирая на проведенные научные исследования¹, процессуальный контроль и прокурорский надзор, по существу, четко разграничить весьма затруднительно.

В основном полагают, что в отличие от прокурорского надзора процессуальный контроль предполагает возможность влияния на процессуальную деятельность и на ее эффективность, целесообразность. Однако очевидно, что применительно к предварительному расследованию в ряде случаев (п. 2 ч. 1 ст. 221, ч. 7 2.1 ст. 124 УПК), а применительно к дознанию вообще в полном объеме процессуальный контроль и прокурорский надзор могут быть разграничены лишь по субъектам, поскольку прокурор обладает определенными возможностями по влиянию на эффективность досудебного производства, осуществляемого даже следователем. В то же время руководитель следственного органа, как и прокурор, имеет в числе задач обеспечение законности действий следователя.

Учитывая, что руководитель следственного органа имеет все процессуальные возможности для обеспечения и эффективности, и законности досудебного производства, полномочия прокурора по обеспечению законности предварительного следствия (традиционно именуемые надзорными) являются дополнительным, резервным механизмом, который необходим также и для реализации прокурором полномочия по поддержанию в суде государственного обвинения.

Определившись с основной функцией, которую осуществляет руководитель следственного органа в отношении следователя, – процессуальное руководство, включающее в себя процессуальный контроль, необходимо решить вопрос о процессуальной функции, осуществляемой руководителем следственного органа в случае производства по уголовному делу лично.

Согласно ч. 2 ст. 39 УПК руководитель следственного органа вправе возбудить уголовное дело, принять уголовное дело к своему производству и произвести предварительное следствие в пол-

¹ *Гаврилов Б. Я.* Правовое регулирование защиты конституционных прав и свобод участников уголовного судопроизводства: дис. ... докт. юрид. наук. М., 2004. С. 235–265; *Химичева О. В.* Концептуальные основы процессуального контроля и надзора на досудебных стадиях уголовного судопроизводства: монография. М.: Закон и право: ЮНИТИ-ДАНА, 2004; *Чечулин И. В.* Процессуальные полномочия руководителя следственного органа и их реализация в досудебном производстве: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2013. С. 53–91.

ном объеме, обладая при этом полномочиями следователя или руководителя следственной группы. Кроме того, руководитель следственного органа уполномочен лично осуществлять проверку сообщения о преступлении, а также участвовать в таковой (п. 3 ч. 1 ст. 39 УПК).

Учтем, что согласно УПК руководитель следственного органа в случае личного расследования уголовного дела (очевидно, что и в случае личного осуществления проверки сообщения о преступлении) обладает полномочиями следователя. Это значит, что, лично расследуя уголовное дело, руководитель следственного органа реализует функции следователя, т. е. осуществляет предварительное расследование (проверку сообщения о преступлении).

Однако функция предварительного расследования (проверки сообщения о преступлении) для руководителя следственного органа является не основной, а дополнительной.

Изучение практики показало, что случаи осуществления предварительного расследования (проверки сообщения о преступлении) лично руководителем следственного органа нередки (15 % опрошенных руководителей следственных органов территориальных органов МВД России на районном уровне отметили, что принимают уголовные дела к своему производству; 25 % – осуществляют лично проверку сообщения о преступлении). Однако подавляющее большинство опрошенных в качестве причины личного расследования или проверки сообщения о преступлении указали, во-первых, на некомплект в следственном подразделении и, во-вторых, речь идет о следственных подразделениях с незначительной штатной численностью – 2–4 сотрудника. Руководители следственных подразделений, не осуществляющие лично процессуальную деятельность по расследованию преступлений (проверке сообщения о преступлении), объяснили это либо занятостью, либо необходимостью выполнять основную функцию руководителя – руководить подразделением и осуществлять процессуальный контроль за расследованием уголовных дел.

Вместе с тем законодатель, наделяя руководителя следственного органа полномочием осуществлять предварительное расследование (проверку сообщения о преступлении), очевидно имел в виду обстоятельства, не связанные с организационными сложностями (например некомплект). В литературе отмечается, что расследование руководителем следственного органа уголовного дела лично может быть необходимым в ситуациях необходимости незамедлительного устранения нарушений закона или особой сложности производства, а также в целях обучения следователей организа-

ции и методике расследования преступлений определенного вида¹. Целесообразно рассматривать вопрос о личном расследовании руководителем следственного органа уголовного дела и в случае, если оно носит большой общественный резонанс².

Представляется, что в подобных случаях руководителю следственного органа целесообразно принимать уголовные дела к своему производству либо лично осуществлять проверку сообщения о преступлении. Принимая во внимание, что законодатель наделил руководителя следственного органа правом участвовать в проверке сообщения о преступлении (п. 3 ч. 1 ст. 39 УПК), ему целесообразно в отдельных случаях (особая сложность проверочного мероприятия, обучение следователя методике проведения такового, необходимость одновременного проведения нескольких процессуальных действий по проверке сообщения) лично осуществлять проверочные мероприятия по материалу, находящемуся в производстве следователя. В таких случаях материалы проверочных мероприятий, осуществленных руководителем следственного органа, приобщаются к материалам проверки сообщения о преступлении.

Необходимо учитывать, что УПК не предоставляет руководителю следственного органа права участвовать в производстве предварительного расследования без принятия уголовного дела к своему производству. Из этого правила предусмотрено единственное исключение – руководитель следственного органа вправе лично допрашивать подозреваемого, обвиняемого без принятия уголовного дела к своему производству при рассмотрении вопроса о даче согласия следователю на возбуждение перед судом указанного ходатайства (п. 4 ч. 1 ст. 39 УПК).

Решение законодателя, не позволяющего руководителю следственного органа участвовать в производстве предварительного расследования, крайне спорно. Во-первых, учитывая широкий комплекс процессуальных возможностей руководителя следственного органа влиять на ход предварительного расследования, нелогично

¹ Согласно данным проведенного опроса лишь 28,2 % респондентов несколько раз сталкивались с практикой расследования уголовного дела руководителем следственного органа. При этом из общего числа изученных авторами уголовных дел выявлено 11 случаев, когда руководитель следственного органа осуществлял расследование уголовных дел, что составило 5,42 % от общего числа. При этом только в 3 случаях руководитель следственного органа расследовал уголовное дело в полном объеме.

² *Зув С. В., Батин В. А.* Общие и специальные полномочия руководителя следственного органа // Проблемы современного состояния и пути развития органов предварительного следствия (к 150-летию образования следственного аппарата в России): сб. матер. Всерос. науч.-практ. конф.: в 3-х ч. М.: Академия управления МВД России, 2010. Ч. 1. С. 31–35.

выглядит ограничение его в возможности лично произвести отдельные процессуальные действия¹. Во-вторых, такое право предоставлено, по поручению руководителя следственного органа, следователю-криминалисту². Логично предположить, что руководитель следственного органа, делегируя это право другому участнику процесса, должен иметь его сам.

В связи с этим представляется целесообразным внести изменения в ч. 2 ст. 39 УПК, дополнив ее словами: «...либо произвести отдельные процессуальные действия без принятия уголовного дела к своему производству».

В случае осуществления руководителем следственного органа предварительного расследования лично (либо производства лично проверки сообщения о преступлении) он принимает на себя дополнительную функцию и потому не утрачивает процессуальные возможности руководителя следственного органа³. В таких ситуациях не требуется согласования действий и решений руководителя следственного органа по уголовному делу (материалу проверки сообщения о преступлении) с руководителем вышестоящего следственного органа. Например, руководитель следственного органа, расследующий уголовное дело, лично вправе обратиться в суд с ходатайством о применении меры пресечения без согласования данного постановления с руководителем вышестоящего следственного органа, на что указано выше.

Между тем опрошенные руководители следственного органа (на районном уровне) в большинстве своем (61,1 %) считают, что контрольными полномочиями при производстве или предварительного расследования или проверки сообщения о преступлении обладает руководитель вышестоящего следственного органа. Объяснить такую позицию руководителей следственных подразделений можно неточным пониманием ими основной своей функции: процессуального руководства, включая процессуальный контроль. Лично осуществляя производство по уголовному делу (материалу проверки сообщения о преступлении), руководитель

¹ *Победкин А. В.* Постоянно действующая следственная группа в уголовном процессе России: контроль, надзор или процессуальное руководство? // Юрист-Правоведь. 2018. № 2 (85) С. 32–38.

² Должности следователей-криминалистов созданы в системе Следственного комитета Российской Федерации.

³ *Мешков М. В.* Процессуальное положение начальника следственного отдела в советском уголовном процессе: дис. ... канд. юрид. наук. М., 1991. С. 206; *Победкин А. В., Новиков Е. А.* Руководитель следственного органа (процессуальные и организационные аспекты). М.: Юрлитинформ, 2010. С. 61–62.

следственного органа принимает на себя полную ответственность за ход и результаты производства, что является неотъемлемым правом руководителя.

В случае производства предварительного следствия (проверки сообщения о преступлении) лично в протоколах или постановлениях необходимо указывать, что процессуальное действие проведено именно руководителем следственного органа. В таком случае будет предельно ясно, что руководитель следственного органа при производстве процессуального действия (принятии решения) сочетает полномочия по процессуальному руководству и контролю за досудебным производством и полномочия следователя.

Процессуальный контроль, осуществляемый руководителем следственного органа, осуществляется на основании положений уголовно-процессуального законодательства, хотя и ведомственным руководителем. В этой связи такой контроль ряд авторов именуют процессуальным ведомственным контролем, в отличие от ведомственного организационного контроля, который осуществляется руководителем следственного подразделения на основании положений ведомственных нормативных актов, регулирующих организацию деятельности следственных подразделений. Однако для того, чтобы четко разграничить процессуальную и непроцессуальную деятельность руководителей следственных подразделений применительно к их контрольным полномочиям, предусмотренным УПК, целесообразно употреблять термин – «процессуальный контроль», а применительно к полномочиям, предусмотренным ведомственными нормативными актами, – «ведомственный контроль» (Б. Я. Гаврилов, В. А. Михайлов, И. А. Попов, А. В. Победкин и др.).

Процессуальный контроль воздействует на саму процессуальную деятельность (дача указаний о ходе расследования, проведении конкретных следственных действий и т. п.), а ведомственный – на организацию деятельности органов предварительного расследования (проведение заслушиваний хода проверки сообщения о преступлении либо хода расследования уголовного дела; рассмотрение жалоб, не связанных с сущностью расследования, и т. д.).

Ведомственный контроль осуществляется должностными лицами органов внутренних дел в соответствии с нормативными правовыми актами МВД России в рамках своих полномочий по организации контроля за деятельностью органов внутренних дел и имеет целью организацию деятельности должностных лиц подчиненных подразделений. Вместе с тем организационный

контроль воздействует и на процессуальную деятельность, однако не прямо, а опосредованно¹.

К субъектам ведомственного контроля деятельности следственных подразделений относится не только руководитель следственного органа. Контрольную функцию в органах внутренних дел реализуют и руководители территориальных органов МВД России и аппараты МВД России, ГУ МВД России по Северо-Кавказскому федеральному округу и УТ МВД России по федеральным округам, МВД республик, ГУ (У) МВД России по иным субъектам Российской Федерации, а также подчиненные им подразделения.

При этом, согласно приказу МВД России от 09.01.2018 № 1, никто, кроме специально уполномоченных на то законом лиц, не вправе проверять уголовные дела и материалы, находящиеся в производстве следователей, давать по ним указания, оценивать процессуальные действия, а также решения следователей и руководителей следственных органов, не отмененные в установленном законом порядке.

Руководитель следственного органа территориального органа МВД России на районном уровне в первую очередь относится к субъектам ведомственного контроля деятельности следственных подразделений и организации (непроцессуальной деятельности) работы следователя.

Некоторые авторы высказывают мнение, что процессуальное руководство предварительным расследованием руководителя следственного органа является процессуальным только по форме, а по содержанию оно – организационно-управленческое². Согласиться с этим нельзя. Руководитель следственного органа хотя и является ведомственным руководителем, осуществляет процессуальный контроль как надведомственную задачу, обеспечивая публичную потребность в эффективности и законности деятельности следователя. Организационно-управленческие полномочия по оптимизации организации работы следственного подразделения и конкретного следователя не должны облекаться в процессуальную форму. Место им – в ведомственных нормативных правовых актах.

¹ См.: *Гаврилов Б. Я.* Правовое регулирование защиты конституционных прав и свобод участников уголовного судопроизводства: дис. ... докт. юрид. наук. М., 2004. С. 255; *Михайлов В. А.* Уголовно-процессуальные меры пресечения в судопроизводстве Российской Федерации. М., 1997. С. 217; *Попов И. А.* Расследование преступлений связанных с пожарами: автореф. дис. ... докт. юрид. наук. М., 1998. С. 40.

² *Мешков М. В.* Процессуальное положение начальника следственного отдела в советском уголовном процессе: дис. ... канд. юрид. наук. М., 1991. С. 89–90.

Контроль, осуществляемый руководителем следственного органа, вне зависимости от того, процессуальный он или организационный, является текущим, поскольку текущим является и само процессуальное руководство и административно-организационная деятельность руководителя следственного подразделения.

При этом административно-организационная деятельность осуществляется и в отношении следственного подразделения в целом, и в отношении конкретного следователя (представление к поощрению, обеспечение условий труда, планирование отпусков и т. д.), процессуальное же руководство осуществляется только в отношении конкретного уголовного судопроизводства, осуществляемого конкретным следователем.

Процессуальное и административно-организационное руководство деятельностью следователя может быть классифицировано по уровням: первоначальный уровень – это руководство, включая контроль, осуществляемое в территориальных органах МВД России на районном уровне, последующий уровень – деятельность, осуществляемая уполномоченными должностными лицами территориальных органов МВД России на региональном, межрегиональном, окружном уровне, а также центрального аппарата и руководства МВД России.

Однако, как указывалось выше, если для первоначального уровня (территориального органа МВД России на районном уровне) основной функцией руководителя следственного органа является именно руководство – процессуальное и административно-организационное, включающее в себя контроль, то для должностных лиц вышестоящих территориальных органов МВД России основная процессуальная функция применительно к нижестоящим следственным подразделениям – процессуальный контроль.

При этом стоит еще раз подчеркнуть, что если организационное руководство и контроль могут осуществляться не только руководителем следственного органа, то процессуальное руководство расследованием, включающее процессуальный контроль, – только уполномоченным УПК участником судопроизводства – руководителем следственного органа.

Таким образом, процессуальный контроль и административно-организационный контроль руководителя следственного органа территориального органа МВД России на районном уровне – это текущие направления его деятельности, осуществляемые в рамках, соответственно, основных функций – процессуального и административно-организационного руководства.

Глава 2. Процессуальные и организационные полномочия руководителя следственного органа территориального органа МВД России на районном уровне по контролю деятельности подчиненных следователей

2.1. Процессуальные полномочия руководителя следственного органа по контролю деятельности следователей

Полномочия руководителя следственного органа представляют собой предусмотренные уголовно-процессуальным законом средства, позволяющие реализовать его функции в уголовном судопроизводстве.

Одно из самых точных определений процессуальных полномочий дал С. Ф. Шумилин, который подошел к ним как к установленным уголовно-процессуальным законом правам и обязанностям, достаточным и необходимым для реализации функции¹, т. е. как к сочетанию права и обязанности в рамках предусмотренного законом действия. Иначе говоря, полномочие – это обязанность поступить определенным образом при возникновении определенных обстоятельств.

Исходя из этого, употребляемый законодателем термин «уполномочен» (ч. 1 ст. 39 УПК) применительно к процессуальным возможностям руководителя следственного органа означает, что тот не просто имеет право действовать определенным образом, а обязан использовать предоставленные законом средства при наличии соответствующих оснований.

Совокупность полномочий руководителя следственного органа, его ответственности за их выполнение образуют процессуальный статус руководителя следственного органа. Соотношение процессуального статуса руководителя следственного органа с процессуальными статусами иных участников уголовного судопроизводства – его процессуальное положение.

¹ См.: Шумилин С. Ф. Полномочия следователя. М.: Экзамен, 2006. С. 28.

В специальной литературе предлагаются различные классификации полномочий руководителя следственного органа (до 2007 г. – начальника следственного отдела). В основном это классификации в зависимости от цели полномочий (полномочия по выявлению нарушений и недостатков в деятельности следователя и полномочия по их устранению)¹ или в зависимости от реализуемой функции (полномочия по руководству деятельностью следователя и полномочия по производству предварительного следствия)².

Классификация полномочий на а) полномочия по руководству предварительным следствием, которые не затрагивают существа уголовного дела (например по распределению обязанностей) и б) полномочия по контролю за расследованием³ фактически является классификацией на процессуальные и непроцессуальные полномочия, поскольку в контрольные полномочия В. В. Кальницкий включает полномочия по руководству расследованием.

Иногда выделяют полномочия руководителя следственного органа по процессуальному контролю деятельности следователя и по процессуальному руководству таковой⁴. Однако эта классификация не вполне корректна, так как процессуальное руководство включает в себя и процессуальный контроль.

Л. А. Воскобитова выделяет также и полномочия руководителя следственного органа по защите процессуальной самостоятельности следователя⁵ (полномочия, связанные с рассмотрением требований прокурора об устранении нарушений федерального законодательства). Однако это, скорее, контрольное полномочие:

¹ См.: *Асриев Б. В.* Начальник следственного отдела в советском уголовном процессе: дис. ... канд. юрид. наук. М., 1973. С.71–72.

² См.: *Асриев Б. В.* Начальник следственного отдела: процессуальное положение и руководство следователями: учебное пособие. М.: Московская высшая школа милиции МВД СССР, 1986. С. 14.

³ См.: *Кальницкий В. В.* Ведомственный процессуальный контроль за деятельностью следователей органов внутренних дел: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1982. С. 12.

⁴ По существу такой подход прослеживается, например, в классификации, предложенной М. В. Мешковым. См.: *Мешков М. В.* Процессуальное положение начальника следственного отдела в советском уголовном процессе: дис. ... канд. юрид. наук. М., 1991. С. 209–210. Такую же позицию см.: *Уголовно-процессуальное право Российской Федерации* / отв. ред. П. А. Лупинская. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Норма, 2009. С. 134–137.

⁵ См.: *Уголовно-процессуальное право Российской Федерации* / отв. ред. П. А. Лупинская. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Норма, 2009. С. 136.

руководитель следственного органа а данном случае определяет обоснованность позиции следователя.

Учитывая, что предварительное расследование выступает как дополнительная функция руководителя следственного органа, полномочия, позволяющие ее реализовывать, должны найти отражение в классификации. В то же время полномочия, которые имеет руководитель следственного органа по контролю за деятельностью следователя, неоднородны и требуют классификации на полномочия по выявлению и полномочия по устранению недостатков.

Полагаем, выраженное практическое значение имеет классификация полномочий руководителя следственного органа в зависимости от их характера: 1) полномочия по процессуальному руководству расследованием, в рамках которых может быть выделена а) подгруппа полномочий по выявлению нарушений и недостатков в процессуальной деятельности следователя и б) полномочия по устранению выявленных нарушений и недостатков и 2) полномочия по административно-организационному руководству деятельностью подразделения. Вторая группа полномочий – это полномочия административного руководителя, предусмотренные ведомственными нормативными правовыми актами.

Следует, однако, учитывать, что в числе полномочий по административно-организационному руководству могут быть и предусмотренные ведомственными нормативными правовыми актами полномочия, направленные на оптимизацию процессуальной деятельности. Например, полномочия руководителя следственного органа по организации контроля за принятием решений на стадии возбуждения уголовного дела¹ и др.

Следует учитывать, что в ст. 39 УПК законодатель привел неисчерпывающий перечень процессуальных полномочий руководителя следственного органа (согласно п. 12 ч. 1 ст. 39 УПК руководитель следственного органа может осуществлять иные полномочия, предусмотренные УПК). Некоторые из их прямо предусмотрены другими процессуальными нормами, а отдельные могут быть установлены путем толкования уголовно-процессуальных

¹ 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 от 26.03.2014 Генпрокуратуры России № 147, МВД России № 209, ФСБ России № 187, СК России № 23, ФСКН России № 119, ФТС России № 596, ФСИН России № 149, Минобороны России № 196, ФССП России № 110, МЧС России № 154 // Рос. газ. 2014. 13 августа.

норм¹. Например, руководитель следственного органа полномочен давать следователю указания о производстве отдельных процессуальных действий, не предусмотренных в п. 3 ч. 1 ст. 39 УПК: о выделении материалов, о выделении уголовного дела, о признании потерпевшим, о наложении ареста на имущество, о возбуждении перед судом ходатайства о временном отстранении от должности обвиняемого (подозреваемого) и др.

Полномочия руководителя следственного органа предусмотрены также п. 2 ч. 2 ст. 38 (направление уголовного дела по подследственности), ч. 3 ст. 38 (информирование прокурора о несогласии следователя с его требованиями об устранении нарушений федерального законодательства, допущенных в ходе предварительного следствия), ч. 2 ст. 81.1 (продление срока признания вещественными доказательствами предметов и документов по уголовным делам о преступлениях в сфере экономики), ч. 4.1 ст. 82 (дача следователю согласия на возбуждение перед судом ходатайства о реализации, утилизации или уничтожении вещественных доказательств), ч. 4.2 ст. 82 (дача следователю согласия на возбуждение перед судом ходатайства о передаче безвозмездно или уничтожении вещественных доказательств); ч. 4 ст. 108 (участие в судебном заседании по рассмотрению ходатайства об избрании меры пресечения в виде заключения под стражу), ч. 3 ст. 110 (дача согласия на отмену или изменение меры пресечения, избранной с согласия руководителя следственного органа), ч. 3 ст. 125 (участие в судебном заседании по рассмотрению жалобы на действия следователя или руководителя следственного органа), ч. 7 ст. 125 (принятие решения о приостановлении производства обжалуемого действия или исполнении обжалуемого решения следователя), ч. 3 ст. 136 (дача письменного указания соответствующим средствам массовой информации о реабилитации), ч. 3 ст. 144 (продление срока проверки сообщения о преступлении), ч. 1.1 ст. 148 (дача согласия следователю на принятие решения об отказе в возбуждении уголовного дела по результатам проверки, проводившейся в связи с поступлением постановления прокурора о направлении соответствующих материалов в орган предварительного следствия для решения вопроса об уголовном преследовании по фактам выявленных прокурором нарушений уголовного законодательства), ч. 3 ст. 153 (принятие

¹ Используется классификация, аналогичная классификации С. Ф. Шумилина, применительно к полномочиям следователя. См.: *Шумилин С. Ф.* Полномочия следователя: механизм и проблемы реализации. М.: Экзамен, 2006. С. 83–87.

решения о соединении уголовных дел), ч. 1 ст. 158.1 (принятие решения о восстановлении утраченного уголовного дела либо его материалов), ч. 6 ст. 152 (установление срока дополнительного следствия при возобновлении производства по прекращенному или приостановленному уголовному делу), ч. 9 ст. 166 (дача согласия следователю на вынесение постановления о сохранении в тайне данных о личности потерпевшего, его представителя, свидетеля), ч. 1 ст. 214.1 (возбуждение перед судом ходатайства о разрешении отмены постановления следователя о прекращении уголовного дела, уголовного преследования по истечении одного года со дня его вынесения), ч. 6 ст. 220 (дача согласия на направление уголовного дела с обвинительным заключением прокурору) и некоторыми другими статьями УПК.

Рассмотрим основные процессуальные полномочия руководителя следственного органа.

Полномочие, предусмотренное п. 1 ч. 1 ст. 39 УПК (*поручать производство предварительного следствия следователю либо нескольким следователям, а также изымать уголовное дело у следователя и передавать его другому следователю с обязательным указанием оснований такой передачи, создавать следственную группу, изменять ее состав либо принимать уголовное дело к своему производству*), направлено на оптимизацию организации производства расследования, однако при этом оно является процессуальным.

Никакое другое должностное лицо, кроме руководителя следственного органа, не вправе поручить следователю осуществление процессуальной деятельности, изъять у него уголовное дело, передать уголовное дело другому следователю. Полномочие по созданию следственной группы, изменению ее состава – также исключительная компетенция руководителя следственного органа.

В невозможности иных, кроме руководителя следственного органа, лиц определить субъекта, осуществляющего досудебное производство, состоит одна из гарантий процессуальной самостоятельности следователя.

Руководитель следственного органа поручает производство предварительного следствия конкретному следователю в случае, когда возбужденное уголовное дело поступило из органа дознания после выполнения неотложных следственных действий, или передано по подследственности из другого органа предварительного следствия или органа дознания, либо поступило от прокурора после отмены постановления о прекращении уголовного дела или приостановлении предварительного следствия или возвра-

щения судом уголовного дела в порядке ст. 237 УПК прокурору, а последним – в орган предварительного следствия.

В случае проведения следователем проверки сообщения о преступлении и принятия по ее результатам процессуального решения о возбуждении уголовного дела оно принимается к производству данным следователем (ч. 1 ст. 156 УПК), который и осуществляет по нему предварительное следствие, если руководитель следственного органа не примет решение об изъятии уголовного дела у следователя и передаче его другому следователю. Указанное полномочие применяется руководителем следственного органа по уже возбужденному уголовному делу.

Учитывая, что уголовное судопроизводство допускает аналогию (при условии, что ее применение не ограничивает права и свободы участников судопроизводства и не связано с применением прямо не предусмотренного процессуального принуждения), руководитель следственного органа, конечно, вправе поручить конкретному следователю проведение проверки сообщения о преступлении, а также изъять у него материалы проверки и передать их другому следователю.

Несмотря на то, что наличие таких возможностей руководителя следственного органа на стадии возбуждения уголовного дела не вызывает сомнения у правоприменителя, в литературе справедливо предлагается закрепить их в УПК¹, тем более, что право поручать проверку сообщения о преступлении дознавателю или должностному лицу органа дознания предусмотрено, соответственно, для начальника подразделения дознания и начальника органа дознания (п. 1 ч. 1 ст. 40.1 и п. 1 ч. 1 ст. 40.2 УПК).

Решение о создании следственной группы руководитель следственного органа может принять по собственной инициативе (в том числе по результатам проверки материалов уголовного дела), либо по обращению следователя к руководителю с просьбой о создании группы в связи со сложностью расследования, его большим объемом и т. п. О создании следственной группы может быть вынесено отдельное постановление либо указано в постановлении о возбуждении уголовного дела при условии, что оно выносится руководителем следственного органа.

Изъятие уголовного дела у следователя с последующей передачей его для расследования другому следователю, следственной группе или принятии к производству лично руководителем следствен-

¹ См.: *Победкин А. В., Новиков Е. А.* Руководитель следственного органа (процессуальные и организационные аспекты). М.: Юрлитинформ, 2010. С. 10.

ного органа осуществляется им в ситуациях, когда невозможность (нецелесообразность) дальнейшего расследования уголовного дела конкретным следователем не связана с нарушением последним норм УПК (для подобных ситуаций применяется п. 6 ч. 1 ст. 39 УПК), хотя может быть обусловлена и процессуальными, и организационными факторами: например, длительной болезнью следователя, нахождением его в отпуске, командировке, недостаточным опытом, специализацией следователей на расследовании уголовных дел отдельных категорий, большой нагрузкой следователя, снижением эффективности расследования, удовлетворением ходатайства об отводе или при самоотводе следователя и т. д.

Об изъятии у следователя уголовного дела и определении его последующей судьбы целесообразно выносить постановление, в котором излагать основания принятия данного решения, что является гарантией процессуальной независимости следователя.

В этой связи п. 1 ч. 1 ст. 39 УПК следовало бы изменить, отразив в нем, что руководитель следственного органа указывает не основания передачи уголовного дела другому следователю, а основания изъятия уголовного дела у следователя¹.

В случае смерти или увольнения следователя представляется достаточным поручения руководителя следственного органа следователю принять уголовное дела к своему производству, в котором, тем не менее, необходимо указать причину передачи («в связи со смертью следователя», «в связи с увольнением следователя»).

Руководитель следственного органа уполномочен *проверять материалы проверки сообщения о преступлении или материалы уголовного дела, отменять незаконные или необоснованные постановления следователя* (п. 2 ч. 1 ст. 39 УПК).

До принятия Федерального закона от 02.12.2008 № 226-ФЗ² в УПК прямо предусматривалось лишь полномочие проверять материалы уголовного дела, что вызывало необоснованные сомнения у многих правоприменителей, склонных толковать закон исключительно буквально, по поводу права руководителя следственного органа проверять материалы, полученные в ходе процессуальной деятельности на стадии возбуждения уголовного дела. В настоящее время законодатель прямо указал на такую возможность.

¹ См. об этом: *Победкин А. В., Новиков Е. А.* Руководитель следственного органа (процессуальные и организационные аспекты). М.: Юрлитинформ, 2010. С. 82.

² См.: О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации: Федеральный закон № 226-ФЗ от 02.12.2008 // Рос. газ. 2008. 5 декабря.

Данное полномочие носит выраженный контрольный характер. Проверка материалов уголовного дела или сообщения о преступлении может выступать средством контроля выполнения указаний руководителя следственного органа или предшествовать таким указаниям.

Проверка материалов уголовного дела (материалов проверки сообщения о преступлении) может иметь целью не только выявление недостатков следствия и их устранение, но оказание следователю своевременной помощи, предостережение от ошибок.

Опрошенные руководители следственных подразделений территориальных органов МВД России на районном уровне в большинстве (76,1 %) отметили, что проверяют материалы уголовного дела регулярно, 4,7 % – делают это только при принятии следователем значимых процессуальных решений. Настораживает, что 14,2 % опрошенных сообщили, что проверяют материалы уголовного дела только на заключительном этапе расследования. Соотносимые результаты дал и опрос о периодичности проверки материалов при осуществлении процессуальной деятельности, предусмотренной ст. 144 УПК.

Следователи на вопрос о том, с какой периодичностью руководители следственных органов осуществляют проверку уголовных дел, указали, что регулярно – 61 %, при принятии по уголовному делу решений – 15,3 %, в основном на заключительном этапе расследования – 21,1 % и только в случае особой сложности уголовного дела – 2,7 %.

Таким образом, значительная доля руководителей следственных подразделений не осуществляют регулярный текущий контроль за эффективностью и законностью расследования уголовного дела (проверки сообщения о преступлении), откладывая проверку соответствующих материалов до этапа окончания расследования, когда устранить недостатки и нарушения, допущенные в ходе расследования, в ряде случаев уже не представляется возможным. В связи с этим руководитель следственного органа должен организовать регулярный контроль качества расследования уголовных дел (проверки сообщения о преступлении) подчиненными следователями на плановой основе. При этом не исключаются и внеплановые проверки по инициативе как самого руководителя следственного органа (в том числе в связи с поступившими жалобами, требованиями прокурора об устранении нарушения закона), так и по просьбе следователя, испытывающего затруднения в ходе расследования.

Невзирая на относительную¹ краткосрочность процессуальной деятельности на стадии возбуждения уголовного дела, проверка ее законности и эффективности должна быть организована не только после принятия соответствующего решения, но и в ходе проверки (упреждающий контроль).

Особое внимание качеству проверки сообщения о преступлении и расследования необходимо уделять при принятии руководителем следственного органа решений о согласовании ходатайств следователя перед судом или о продлении сроков проверки или расследования.

Одним из результатов проверки руководителем следственного органа материалов уголовного дела или проверки сообщения о преступлении может стать отмена незаконных или необоснованных постановлений следователя. Отмене подлежат любые незаконные или необоснованные постановления следователя.

Следует учесть, что постановление о прекращении уголовного дела или уголовного преследования, если с момента его вынесения истек год, может быть отменено руководителем следственного органа только на основании судебного решения. При этом руководитель следственного органа должен самостоятельно возбудить перед судом ходатайство о разрешении отмены постановления о прекращении уголовного дела или уголовного преследования (ст. 214, 214.1 УПК).

В литературе справедливо отмечено, что право отмены руководителем следственного органа любого постановления следователя в случае его незаконности или необоснованности предполагает и наличие полномочия по признанию недопустимым доказательств, полученных следователем с нарушением требований УПК, а также в иных случаях, предусмотренных ст. 75 УПК². Тем более, что правом признания доказательств недопустимыми наделен даже следователь. Предоставлено это право и прокурору без конкретизации относительно следователя или дознавателя (или и того и другого) – оно имеется в виду.

¹ В связи с не урегулированностью срока дополнительной проверки сообщения о преступлении, таковые нередко длятся годами, что чревато нарушением принципа разумного срока уголовного судопроизводства даже в тех случаях, когда уголовное дело в последующем было возбуждено и завершилось обвинительным приговором. См.: По делу о проверке конституционности части третьей статьи 6.1. Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданина Б. А. Сотникова: постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 13.06.2019 № 23-П // Рос. газ. 2019. 24 июня.

² См.: *Победкин А. В., Новиков Е. А.* Руководитель следственного органа (процессуальные и организационные аспекты). М.: Юрлитинформ, 2010. С. 86–87.

Руководитель следственного органа, бесспорно, должен быть наделен полномочием по признанию доказательств, полученных следователем, недопустимыми. Соответствующие изменения необходимо внести в ст. 88 УПК. Право же прокурора признавать доказательства недопустимыми необходимо ограничить лишь процессуальной деятельностью, осуществляемой органами дознания, в противном случае теряет смысл основное предусмотренное для прокурора средство реагирования на нарушение закона следователем – требование об устранении нарушений федерального законодательства (п. 3 ч. 2 ст. 37 УПК).

Таким образом, по смыслу УПК руководитель следственного органа не может не иметь полномочия по признанию доказательств, полученных следователем, недопустимыми. Однако, поскольку правоприменитель всегда склонен к буквальному толкованию уголовно-процессуального закона, практика свидетельствует, что руководитель следственного органа реагирует на нарушения, допущенные следователем при производстве следственного действия большей частью указанием о производстве следственного действия повторно, если это возможно. В ряде случаев доказательства, полученные с нарушением закона, не включаются в обвинительное заключение при отсутствии в уголовном деле процессуального решения о признании доказательства недопустимым.

Представляется, что выходом из законодательной лакуны является использование руководителем следственного органа полномочий по даче указания следователю – в данном случае указания о признании доказательства недопустимым. Следователь, в отличие от руководителя следственного органа, таким полномочием наделен недвусмысленно (ст. 88 УПК).

Полномочие, предусмотренное п. 2.1 ч. 1 ст. 39 УПК, заключается в *возможности отменять по находящимся в производстве подчиненного следственного органа уголовным делам незаконные или необоснованные постановления руководителя, следователя (дознателя) другого органа предварительного расследования.*

С учетом того, что в УПК не конкретизировано понятие органа предварительного расследования, а также уровень руководителя следственного органа, решение которого оценивается как незаконное или необоснованное, использование данного полномочия вызывает определенные трудности.

Исходя из анализа полномочий прокурора (п. 12 ч. 2 ст. 37 УПК), который вправе передавать материалы уголовного дела или материалы проверки сообщения о преступлении от одного органа пред-

варительного расследования другому (за исключением передачи уголовного дела или материалов проверки сообщения о преступлении в системе одного органа предварительного расследования), можно, однако, сделать вывод, что в системе одного органа предварительного расследования также существуют органы предварительного расследования. Вероятно, законодатель понимает под органами предварительного расследования ни в целом систему следственных органов федерального органа исполнительной власти, ни конкретного следователя, которому прокурор, конечно, не вправе передать уголовное дело по подследственности. Орган предварительного расследования, судя по терминологии законодателя, – конкретное следственное подразделение.

Отсюда следует, что руководитель следственного органа наделен полномочием (п. 2.1 ч. 1 ст. 39 УПК) отменять незаконные и необоснованные постановления руководителя, следователя другого следственного органа, а также дознавателя¹.

При этом неразрешенным прямо остается вопрос: вправе ли руководитель следственного органа по уголовному делу, переданному в производство подчиненного следователя, отменить постановление, вынесенное руководителем (следователем) вышестоящего следственного органа. Применительно к постановлению следователя этот вопрос следует решить положительно, поскольку следователь вышестоящего следственного органа никакими контрольными полномочиями относительно следователя нижестоящего следственного органа не обладает. Иначе, руководитель следственного органа, как указывалось выше, – руководитель вышестоящего следственного органа в отношении процессуальной деятельности нижестоящего следственного органа обладает контрольными полномочиями. В связи с этим руководитель нижестоящего следственного органа даже по уголовному делу, переданному в подчиненное подразделение по подследственности, не должен иметь полномочий по отмене решений, принятых руководителем вышестоящего следственного органа. Логично, что руководитель следственного подразделения территориального органа МВД России на районном уровне не вправе отменить решение, принятое заместителем руководителя территориального органа МВД России на региональном уровне, и тем более заместителем Министра внутренних дел Российской Федерации – начальником Следственного департамента МВД России.

¹ Надо полагать, что законодатель подразумевал и начальника подразделения дознания, и начальника органа дознания.

При необходимости отменить такие решения, как представляется, необходимо обращаться с соответствующим ходатайством к руководителю следственного органа, принявшему решение, требующее отмены. В УПК необходимо внести изменения, изложив п. 2.1. ч. 1 ст. 39 УПК в следующей редакции: «2.1) отменять по находящимся в производстве подчиненного следователя (следственной группы) уголовным делам незаконные или необоснованные постановления руководителя следственного органа равнозначного или нижестоящего уровня (любого федерального государственного органа), следователя, дознавателя либо обращаться к руководителю соответствующего вышестоящего следственного органа с ходатайством об отмене вынесенного им постановления при наличии признаков его незаконности или необоснованности».

Согласно п. 3 ч. 1 ст. 39 УПК руководитель следственного органа уполномочен *давать следователю указания о направлении расследования, производстве отдельных следственных действий, привлечении лица в качестве обвиняемого, об избрании в отношении подозреваемого, обвиняемого меры пресечения, о квалификации преступления и об объеме обвинения, лично рассматривать сообщения о преступлении, участвовать в проверке сообщения о преступлении* (п. 3 ч. 1 ст. 39 УПК).

Следует согласиться, что в п. 3 ч. 1 ст. 39 УПК соединены разнородные полномочия¹. Возможность лично рассматривать сообщения о преступлении, участвовать в проверке сообщения о преступлении – средство реализации дополнительной функции руководителя следственного органа, т. е. функции предварительного расследования. В то же время полномочие по даче указаний следователю – классическое средство реализации основной функции руководителя следственного органа: процессуального руководства предварительным следствием. Соответственно полномочия в части участия в проверке сообщения о преступлении и личном ее производстве необходимо отразить в ч. 2 ст. 39 УПК, где речь идет о реализации дополнительной функции руководителя следственной группы.

Перечень указаний, которые руководитель следственного органа вправе давать следователю согласно п. 3 ч. 1 ст. 39 УПК, не является исчерпывающим. Руководитель следственного органа вправе давать следователю указания о производстве любых процессуальных действий (о приостановлении производства по уго-

¹ См.: Победкин А. В., Новиков Е. А. Руководитель следственного органа (процессуальные и организационные аспекты). М.: Юрлитинформ, 2010. С. 87.

ловному делу, о выделении уголовного дела, о выделении материалов, о признании потерпевшим и т. д.). Склонные толковать УПК буквально руководители следственного органа в предложенной им анкете в подавляющем большинстве (90,4 %) ответили, что дают следователю указания только по вопросам, предусмотренным п. 3 ч. 1 ст. 39 УПК. Соотносимая доля опрошенных следователей подтверждает объективность такого ответа. Однако такое ограничительное толкование не является адекватным и ограничивает законные процессуальные возможности руководителей следственных органов.

Проведенное исследование показало, что, в отличие от указания о направлении расследования и производстве отдельных следственных действий, руководители следственных органов крайне редко дают письменные указания о привлечении лица в качестве обвиняемого, об избрании меры пресечения, о квалификации преступления и об объеме обвинения. Вместе с тем опрошенные следователи (40,1 %) сообщили, что часто получают указания по данным вопросам, однако далеко не всегда в письменной форме.

Указания о направлении расследования представляют собой определение руководителем следственного органа наиболее приоритетных версий, которые подлежат проверке в первую очередь или одновременно, требование установить определенные обстоятельства. При этом указания о направлении расследования могут сопровождаться указаниями о производстве отдельных следственных или иных процессуальных действий или их комплекса (например определение системы процессуальных действий, подлежащих выполнению для проверки каждой версии). В этой связи вряд ли оптимальна формулировка п. 3 ч. 1 ст. 39 УПК, предусматривающая право руководителя следственного органа давать указания о производстве лишь отдельных следственных действий¹.

Изучение практики показало, что не все руководители следственного органа полноценно используют указания как действенное средство процессуального руководства расследованием. Так, 85,7 % руководителей следственного органа, подвергнутых анкетированию, сообщили, что дают указания по всем уголовным делам, находящимся в производстве следователей, около 5 % – только по наиболее сложным уголовным делам, доля немногим

¹ См.: *Зайцев О. А.* Проблемы регулирования полномочий руководителя следственного органа // Проблемы современного состояния и пути развития органов предварительного следствия (к 150-летию образования следственного аппарата в России). Сб. матер. Всерос. науч.-практ. конф.: в 3-х ч. М.: Академия управления МВД России, 2010. Ч. 1. С. 144.

менее 10 % пришлось на ответы – «преимущественно по уголовным делам, по которым лица, подлежащие привлечению в качестве обвиняемого, установлены», «преимущественно по уголовным делам о тяжких и особо тяжких преступлениях». Опросы следователей и материалы изучения уголовных дел в целом подтверждают объективность ответов руководителей следственных органов.

В ходе проверок, производимых Следственным департаментом, выявляются случаи игнорирования руководителями следственных органов такого средства процессуального руководства, как указание. Так, изучение 200 уголовных дел, находящихся в производстве следователей следственных подразделений территориальных органов МВД России в одном из субъектов Федерации, позволило установить, что в 40 % (80 дел) изученных уголовных дел указания давались без учета обстоятельств конкретного дела. Распространенной практикой является перечисление в указаниях лишь первоначальных следственных действий, своевременно не выполненных в установленный законом срок. В 60 % изученных дел (120 дел) указания отсутствуют вовсе. В случаях невыполнения или частичного выполнения указаний дополнительный срок их выполнения руководителями следственных подразделений не устанавливается, дальнейший контроль не осуществляется, подготовка дополнительных указаний не практикуется.

При этом, несмотря на требование УПК давать указания только в письменной форме (п. 3 ч. 1 ст. 39 УПК), 28,5 % опрошенных дают их «преимущественно» в письменной форме, 14,2 % – «преимущественно в устной форме». Следователи подтверждают, что зачастую получают указания руководителя не в письменной форме: более 40 % – «преимущественно в письменной форме», а почти 50 % – «преимущественно в устной форме».

Важно, что в любом случае, по свидетельству следователей (более 80 % из числа опрошенных), указания руководителей следственного органа всегда оказывают им реальную помощь в производстве расследования.

Однако резервы повышения эффективности указаний руководителя следственного органа далеко не исчерпаны.

Практика показывает, что они даются не только нерегулярно и, в нарушение закона, нередко в устной форме, но и зачастую не конкретизированы. Этот факт признают 19,1 % опрошенных руководителей следственных органов и почти 40 % следователей, отвечавших на вопросы предложенной анкеты. При этом 21,3 %

из числа опрошенных следователей считают, что письменные указания руководителя следственного органа носят в основном формальный характер, тогда как устные в большинстве своем, напротив, достаточно детальны.

Законодатель, вне всякого сомнения, предполагал, что руководитель следственного органа уполномочен давать указания не только в ходе производства предварительного следствия, но и в ходе проверки сообщения о преступлении. Подавляющее большинство опрошенных руководителей следственного органа (80,9 %) дают указания следователю на стадии возбуждения уголовного дела регулярно, остальные – при принятии отдельных процессуальных решений (например при продлении срока проверки сообщения о преступлении, направлении материалов следователю для дополнительной проверки). При этом указания руководителя следственного органа на стадии возбуждения уголовного дела могут касаться не только производства определенных процессуальных действий, в том числе проверочных мероприятий, но и принятия итогового решения по результатам проверки (о возбуждении или об отказе в возбуждении уголовного дела). Указания, связанные с оценкой доказательств при принятии итогового процессуального решения стадии возбуждения уголовного дела, являются принципиальными для уголовного судопроизводства и судьбоносными для отдельных его участников. В этой связи целесообразно предусмотреть в ч. 3 ст. 39 УПК, что такие указания могут не исполняться следователем в случае обжалования их руководителю вышестоящего следственного органа. В настоящее время руководителю следственного органа необходимо особо внимательно подходить к даче указаний о возбуждении уголовного дела или об отказе в возбуждении уголовного дела, учитывая, что такие указания существенно затрагивают положение следователя как лица процессуально самостоятельного.

По общему правилу указания руководителя следственного органа для следователя обязательны, хотя и могут обжаловаться им руководителю вышестоящего следственного органа (ч. 3 ст. 39 УПК). Исключения предусмотрены только для отдельных указаний, исполнение которых связано с ограничением конституционных прав личности или которые существенно влияют на процессуальную самостоятельность следователя: об изъятии уголовного дела и передаче его другому следователю, привлечении лица в качестве обвиняемого, квалификации преступления, объеме обвинения, избрания меры пресечения, производстве следственных действий, которые допускаются только по судебной

му решению, о направлении уголовного дела в суд, а также о его прекращении (ч. 3 ст. 39 УПК).

Обжалование указаний по данным вопросам руководителю вышестоящего следственного органа влечет приостановление их выполнения. К сожалению, законодатель не определил возможные варианты действий руководителя вышестоящего следственного органа. В ранее действовавшем УПК РСФСР 1960 г. предусматривалось, что в подобных случаях либо отменяются данные следователю указания, либо уголовное дело передается другому следователю, поскольку следователь не может быть принужден к исполнению указаний, ломающих его внутреннее убеждение, по принципиальным вопросам. Иначе его процессуальная самостоятельность утрачивается.

Представляется, что несмотря на умолчание законодателя, подход к уважению процессуальной самостоятельности следователя должен быть сохранен. Руководитель вышестоящего следственного органа либо отменяет обжалованные указания, либо передает уголовное дело другому следователю, либо дает указание руководителю нижестоящего следственного органа передать уголовное дело другому следователю или принять к производству лично.

К сожалению, следователи не всегда в полной мере осознают свой процессуальный статус как процессуально самостоятельною лица, имеющего право на собственную позицию в уголовном судопроизводстве: 36,5 % из числа опрошенных следователей отметили, что иногда их мнение расходится с позицией руководителя следственного органа, однако никому из них не приходилось воспользоваться правом обжалования указаний руководителя, предоставленным ч. 3 ст. 39 УПК. С тем, что следователи не всегда разделяют их указания, согласны 65,5 % руководителей следственного органа из числа респондентов, которым также не приходилось сталкиваться со случаями обжалования их указаний руководителю вышестоящего следственного органа.

В числе основных причин нежелания воспользоваться правом обжалования, предусмотренным ч. 3 ст. 39 УПК, следователи называют административные возможности руководителя следственного органа (опасение ухудшения дальнейших отношений с ним, стремление избежать конфликтов) – 20,4 %, тогда как 9,5 % считают это попросту бесполезным.

Руководители следственного органа в числе причин неустраиваемости положений ч. 3 ст. 39 УПК называют: опасения следователя административной реакции (9,5 %), нежелание следова-

теля брать на себя ответственность за принятие решений по уголовному делу (4,7 %), конформизм следователя, его внутренняя готовность согласиться с мнением начальства – 19,2 %.

С учетом вышесказанного представляется целесообразным изложить:

1) п. 3 ч. 1 ст. 39 УПК в следующей редакции: «...давать следователю указания о направлении расследования, проверки сообщения о преступлении, производстве следственных и иных процессуальных действий»;

2) ч. 3 ст. 39 УПК в следующей редакции: «Указания руководителя следственного органа по уголовному делу даются исключительно в письменном виде и обязательны для исполнения следователем. Указания руководителя следственного органа могут быть обжалованы им руководителю вышестоящего следственного органа. Обжалование указаний не приостанавливает их исполнения за исключением случаев, когда указания касаются изъятия уголовного дела и передачи его другому следователю, отстранения следователя от производства расследования (проверки сообщения о преступлении) в связи с нарушением им требований УПК, привлечения лица в качестве обвиняемого, квалификации преступления, объема обвинения, избрания меры пресечения, производства следственных и иных процессуальных действий, допускаемых только по судебному решению, направления уголовного дела в суд, его прекращения, возбуждения уголовного дела или отказа в возбуждении уголовного дела. При этом следователь представляет руководителю вышестоящего следственного органа материалы уголовного дела (проверки сообщения о преступлении) и мотивированные письменные возражения на указания руководителя следственного органа, который либо отменяет указания нижестоящего руководителя следственного органа, либо передает уголовное дело (материалы проверки сообщения о преступлении) для производства другому следователю, либо дает руководителю нижестоящего следственного органа указание передать уголовное дело (материалы проверки сообщения о преступлении) другому следователю или принять его (их) к производству лично».

Руководитель следственного органа уполномочен *давать следователю согласие на возбуждение перед судом ходатайства об избрании, о продлении, об отмене или изменении меры пресечения либо о производстве иного процессуального действия, которое допускается на основании судебного решения, лично допрашивать подозреваемого, обвиняемого, без принятия уголовного дела к сво-*

ему производству при рассмотрении вопроса о даче согласия следователю на возбуждение перед судом указанного ходатайства (п. 4 ч. 1 ст. 39 УПК).

Согласие на возбуждение следователем ходатайства перед судом об избрании меры пресечения или производстве следственных (иных процессуальных) действий, которые допускаются только по судебному решению, – выраженное контрольное полномочие руководителя следственного органа. Надзорные возможности прокурора при ограничении конституционных прав личности сводятся фактически к обозначению своего мнения в ходе судебного заседания по рассмотрению ходатайства следователя. Учитывая, что задачей руководителя следственного органа является обеспечение всесторонности, полноты и объективности расследования, его законности и обоснованности, он обязан проявлять принципиальность и подниматься над ведомственными интересами при решении вопроса о даче согласия на возбуждение ходатайства перед судом следователем.

Интервьюирование следователей показало, что, к сожалению, ведомственные, а иногда и исключительно прагматичные интересы при принятии решений об обращении в суд с ходатайством об избрании меры пресечения, производстве следственных, иных процессуальных действий, которые требуют судебного решения, в ряде случаев превалируют, а иногда именно по инициативе руководителя следственного органа. Особенно зримо данная проблема проявляется при принятии решения об обращении в суд с ходатайством об избрании меры пресечения в виде заключения под стражу. Следователи сообщают, что имеют место случаи, когда от руководителя следственного органа поступают устные указания о подготовке соответствующего ходатайства в суд даже при отсутствии достаточных мотивов избрания заключения под стражу в качестве меры пресечения. Подобная практика должна быть изжита, тем более, что за законность и обоснованность процессуальных решений, принимаемых в ходе предварительного следствия, отвечают должностные лица, его производящие.

В настоящее время набирает обороты практика регрессных исков к субъектам, виновным в осуществлении незаконного и необоснованного уголовного преследования, а также в незаконном и необоснованном применении мер пресечения, в случаях возмещения государством вреда, причиненного участникам уголовного судопроизводства в результате указанных нарушений (гл. 18 УПК).

Таблица 1

**Решения органов предварительного расследования
и вступившие в законную силу решения суда,
повлекшие признание права на реабилитацию (по числу лиц) в 2018 г.**

| | № стр. | Всего | Уголовное преследование производилось органами | | | | | | | | |
|---|--|--------|--|------------|-----------|------------|-----------|------------|-------------|------------|---|
| | | | СК России | МВД России | | ФСБ России | | ФТС России | ФССП России | МЧС России | |
| | | | | след-ствие | Дозна-ние | след-ствие | дозна-ние | | | | |
| А | Б | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | |
| Решения органов предварительного расследования и вступившие в законную силу решения суда, повлекшие признание права на реабилитацию | 1 | 18 497 | 5 445 | 7 443 | 5 308 | 49 | 9 | 6 | 99 | 9 | |
| в том числе | постановления следователя, дознавателя о прекращении уголовного преследования по основаниям, предусмотренным пп. 1, 2, 5 и 6 ч. 1 ст. 24 УПК и пп. 1 и 4-6 ч. 1 ст. 27 УПК | 2 | 14 665 | 4 234 | 5 595 | 4 726 | 27 | 9 | 5 | 60 | 9 |
| | постановления прокурора по уголовному делу в соответствии с п. 3 ч. 1 ст. 226 и п. 4 ч. 1 ст. 2268 УПК | 3 | 13 | 0 | 0 | 9 | 0 | 0 | 1 | 3 | 0 |
| | оправдательные приговоры | 4 | 1 731 | 731 | 857 | 90 | 8 | 0 | 0 | 10 | 0 |
| | постановления (определения) суда о прекращении уголовного преследования по основаниям, предусмотренным пп. 1, 2, 5 и 6 ч. 1 ст. 24 УПК и пп. 1 и 4-6 ч. 1 ст. 27 УПК | 5 | 1 444 | 418 | 784 | 144 | 12 | 0 | 0 | 12 | 0 |
| | из них в связи с отказом государственного обвинителя от обвинения (из строки 5) | 6 | 657 | 202 | 366 | 66 | 5 | 0 | 0 | 7 | 0 |
| Количество лиц, подвергнутых мерам процессуального принуждения, получивших право на реабилитацию (из стр.1) | 7 | 7 864 | 2 160 | 3 447 | 2 092 | 31 | 1 | 4 | 55 | 7 | |

| А | | Б | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 |
|---|------------------------|----|-------|-------|-------|-------|----|---|---|----|---|
| в т.ч. | заключенных под стражу | 8 | 1 368 | 547 | 752 | 11 | 15 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| | задержанных | 9 | 1 001 | 352 | 626 | 18 | 2 | 1 | 0 | 1 | 0 |
| Количество лиц, реабилитированных по всем пунктам обвинения | | 10 | 4 906 | 1 915 | 1 677 | 1 220 | 24 | 4 | 4 | 49 | 4 |
| Количество лиц, частично реабилитированных | | 11 | 3 762 | 1 323 | 2 030 | 256 | 21 | 4 | 0 | 10 | 0 |
| из них по наиболее тяжким преступлениям | | 12 | 712 | 347 | 321 | 27 | 3 | 0 | 0 | 0 | 0 |

Таблица 2

**Требования о возмещении имущественного, морального вреда
и о восстановлении трудовых, пенсионных, жилищных и иных прав
в порядке, установленном ст. 135, 136 и 138 УПК, ст. 1070 ГК РФ
(по числу требований в иске, ходатайстве) в 2018 г.**

| А | № стр. | Рас смотрено требований | Из них | | | | |
|-------------|---|-------------------------------|---------------|---------------------------|-----------|---------------------------|-----------|
| | | | удовлетворено | на сумму (в тыс. руб.) | отклонено | на сумму (в тыс. руб.) | |
| Б | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | | |
| Всего | 1 | 4 652 | 3 861 | 597 114 | 687 | 2 012 535 | |
| в том числе | судом в порядке уголовного судопроизводства | 2 | 1 534 | 1 246 | 362 591 | 269 | 911 395 |
| | из них о возмещении имущественного вреда в порядке, установленном ст. 399 УПК | 3 | 1 385 | 1 134 | 328 317 | 238 | 224 898 |
| | судом в порядке гражданского судопроизводства | 4 | 3 118 | 2 615 | 234 523 | 418 | 1 101 140 |
| | из них о компенсации за причиненный моральный вред | 5 | 2 695 | 2 307 | 223 761 | 333 | 941 629 |

Таблица 3

**Возмещение имущественного и морального вреда,
причиненного незаконным уголовным преследованием в 2018 г.**

| | | № стр. | Всего | Уголовное преследование производилось органами | | | | | | | |
|--|--|--------|---------|--|----------------|---------------|----------------|---------------|---------------|----------------|---------------|
| | | | | СК России | МВД России | | ФСБ России | | ФТС России | ФССП России | МЧС России |
| | | | | | след- ствие | дозна- ние | след- ствие | дозна- ние | | | |
| А | | Б | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 |
| Удовлетворено требований реа- билитированных о возмещении имущественного и морального вреда за счет средств казны Российской Федерации (по данным стр.1 гр. 2 разд. 2) | количе- ство | 1 | 3 859 | 1 606 | 1 834 | 291 | 14 | 4 | 0 | 14 | 3 |
| | на сумму (в тыс.руб.) (поданным стр.1 гр. 3 разд. 2) | 2 | 597 112 | 320 325 | 233 847 | 15 960 | 17 210 | 107 | 0 | 774 | 128 |
| Направлено в суд исков о возмещении вреда в порядке регресса с должностных лиц, виновных в незаконном уголовном преследовании | количе- ство | 3 | 6 | 0 | 3 | 2 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| | на сумму (в тыс. руб.) | 4 | 496 | 0 | 330 | 86 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Удовлетворено судом исков о возмещении вреда в порядке регресса с должностных лиц, виновных в незаконном уголовном преследовании | количе- ство | 5 | 8 | 1 | 4 | 2 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| | на сумму (в тыс. руб.) | 6 | 1 431 | 805 | 460 | 86 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |

Обратим внимание, что результатами служебной проверки, которых вполне достаточно для взыскания средств, выплаченных государством в связи с незаконным или необоснованным уголовным преследованием или применением мер процессуального принуждения с виновных должностных лиц, может быть установлен факт совершения дисциплинарного проступка не только следователя, подготовившего ходатайство перед судом без достаточных оснований, но и руководителя следственного органа, его согласовавшего.

Руководитель следственного органа, наряду со следователем, обладает правом участвовать в судебном заседании по рассмотрению ходатайства следователя об избрании меры пресечения, допускаемой только по судебному решению (ч. 4 ст. 108 УПК). При этом участие прокурора в рассмотрении судом такого ходатайства является обязательным. Очевидно, в целях обеспечения состязательности и обоснования заявленного ходатайства участие следователя и (или) руководителя следственного органа в судебном заседании по рассмотрению ходатайства следователя является обязательным.

Явным законодательным просчетом технического характера является отсутствие указания на право руководителя следственного органа принимать участие в судебном заседании по рассмотрению ходатайства следователя о производстве следственного действия (ч. 3 ст. 165 УПК). Однако такое право руководителя следственного органа законодателем, вероятно, подразумевается. В этой связи руководитель следственного органа при необходимости (повышенная сложность обоснования, занятость следователя, особый общественный резонанс расследуемого уголовного дела, предполагаемая отрицательная позиция прокурора и др.) должен проявлять инициативу и принимать участие в судебном заседании при решении вопроса о производстве следственного (иного процессуального) действия, допускаемого по судебному решению.

Проведенные опросы показали, что случаи расхождения позиции прокурора, с одной стороны, и следователя, руководителя следственного органа, изложенной в постановлении и возбуждении перед судом ходатайства о производстве процессуального действия, избрании меры пресечения, – с другой стороны, нередки. Они имели место в практике 61,9 % опрошенных руководителей следственного органа, об их наличии сообщили 16,6 % следователей, отвечавших на вопросы анкеты. При этом в большинстве случаев, судя по результатам опроса руководите-

лей следственного органа, суд поддерживал позицию прокурора (52,8 % опрошенных из числа сталкивавшихся с такими ситуациями). Соотносимая доля следователей также сообщили о том, что суд поддерживает позицию прокурора. В этой связи участие руководителя следственного органа в судебном заседании в целях обеспечения высокого уровня обоснования ходатайства следователя представляется в ряде случаев необходимым. При этом отказ руководителя следственного органа от поддержания согласованного им ходатайства следователя дезавуирует указанное ходатайство.

Руководитель следственного органа наделен полномочием по участию в судебном заседании при рассмотрении судом жалоб на действия дознавателя, следователя, руководителя следственного органа, прокурора. Согласно ч. 3 ст. 125 УПК жалобы рассматриваются с участием прокурора, следователя, руководителя следственного органа.

Несмотря на несовершенство законодательной техники при формулировании ч. 3 ст. 125 УПК, руководитель следственного органа имеет право принимать участие в таком судебном заседании не только в случаях обжалования его действий, но и действий следователя, поскольку полностью ответствен за обеспечение законности и обоснованности его действий. Как минимум, при необходимости принять участие в судебном заседании по рассмотрению жалобы на действия следования, руководитель следственного органа должен проявлять такую инициативу. Представляется целесообразным недвусмысленно предусмотреть такое право руководителя следственного органа в ст. 125 УПК.

В настоящее время руководитель следственного органа лишен права обжаловать в апелляционном и кассационном порядке решения судьи, принятые по результатам рассмотрения как ходатайства перед судом следователя, так и ходатайства, заявленного руководителем следственного органа лично, а также по результатам рассмотрения жалоб на действия должностных лиц, осуществляющих предварительное следствие (ст.ст. 389.1, 401.2, ч. 11 ст. 108, ст. 125, 125.1, 165 УПК)¹.

¹ См. также: О практике рассмотрения судами жалоб в порядке статьи 125 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации: постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 10.02.2009 № 1 // Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. 2009. № 1; О практике рассмотрения судами ходатайств о производстве следственных действий, связанных с ограничением конституционных прав граждан (статья 165 УПК РФ): постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 10.02.2009 № 1 // Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. 2009. № 1.

Полномочие руководителя следственного органа давать следователю согласие на совершение определенных процессуальных действий не исчерпывается случаями, указанными в п. 4 ч. 1 ст. 39 УПК. В частности, руководитель следственного органа дает согласие следователю на вынесение постановления о сохранении в тайне данных о личности свидетеля, потерпевшего, его представителя в случаях необходимости обеспечить их безопасность, а также безопасность их близких родственников, родственников или близких лиц (ч. 9 ст. 166 УПК). Более того, при проведении следователем следственного действия в случаях, не терпящих отлагательства, с сохранением в тайне данных о личности свидетеля, потерпевшего, его представителя на основании постановления следователя без получения согласия руководителя следственного органа последний обязан проверить законность и обоснованность данного постановления после его поступления от следователя.

Незаконность или необоснованность данного постановления влечет его отмену руководителем следственного органа, после чего им должно быть дано указание следователю о признании доказательства, полученного по результатам следственного действия, недопустимым (напомним, что право руководителя следственного органа признавать доказательства, полученные следователем, недопустимыми, законодателем, к сожалению, прямо не предусмотрено).

Актуальным является предусмотренное УПК право руководителя следственного органа давать согласие на обращение следователя в суд с ходатайством об избрании меры пресечения в виде заключения под стражу (п. 4 ч. 1 ст. 39 УПК), реализация которого позволила уменьшить уровень уголовной репрессии в отношении подозреваемых, обвиняемых, что подтверждается приведенными в таблице сведениями о числе таких лиц¹.

Федерации от 01.06.2017 № 19 // Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. 2017. № 7; О практике применения судами законодательства о мерах пресечения в виде заключения под стражу, домашнего ареста и залога: постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 19.12.2013 № 41 // Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. 2014. № 2.

¹ *Гаврилов Б. Я.* Прокурор в современном уголовном судопроизводстве: позиция ученого и мнение правоприменителя // Российская юстиция. 2020. № 1. С. 33–39.

Таблица № 4

Сведения о числе заключенных под стражу подозреваемых, обвиняемых по ходатайствам следователя, дознавателя (за 2005–2008 гг., 2016–2018 гг.)

| | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2016 | 2017 | 2018 |
|---|---------|---------|---------|---------|--------|--------|--------|
| Следователями прокуратуры | 52 026 | 47 232 | — | — | — | — | — |
| Следователями СК при прокуратуре РФ | — | — | 39 586 | 36 112 | — | — | — |
| Следователями СК РФ | — | — | — | — | 23 613 | 21 213 | 20 075 |
| Следователями ОВД | 141 174 | 139 021 | 128 709 | 122 671 | 75 422 | 73 938 | 66 056 |
| Дознавателями ОВД | 28 889 | 28 940 | 21 666 | 16 922 | 6 796 | 6 268 | 5 330 |
| Всеми правоохранительными органами (в тыс.) | 234,8 | 229,2 | 204,1 | 191,1 | 105,8 | 101,4 | 91 461 |

Из приведенных в таблице статистических данных усматривается, что в последующие годы, после принятия федеральных законов № 87-ФЗ и № 90-ФЗ, число подозреваемых, обвиняемых, заключаемых под стражу значительно сократилось. Особенно наглядны эти цифры в сравнении с концом прошлого века, когда с санкции прокурора в 1998–1999 гг. заключалось под стражу ежегодно 450–460 тыс. граждан¹.

Одновременно очевидно и то, что право руководителя следственного органа лично допрашивать обвиняемого (подозреваемого), изложенное в п. 4 ч. 1 ст. 39 УПК, недостаточно корректно. Законодатель имел в виду право руководителя следственного органа лично допросить подозреваемого или обвиняемого при решении вопроса о даче согласия следователю на возбуждение перед судом ходатайства об избрании, о продлении, об отмене или изменении меры пресечения и производстве иных процессуальных действий, не являющихся следственными действиями.

¹ Гаврилов Б. Я. Современная уголовная политика России: цифры и факты: монография. М.: Проспект, 2008. С. 54–55, 91, 94.

При решении вопроса о даче согласия на возбуждение перед судом ходатайства о производстве следственных действий необходимость допроса обвиняемого (подозреваемого) практически не возникает. Как показали результаты опроса руководителей следственного органа, правом лично допросить подозреваемого (обвиняемого) они пользуются достаточно редко. Только 19,1 % опрошенных руководителей следственных органов использовали в своей практике данное полномочие, что свидетельствует о их формальном подходе к исполнению норм УПК, регламентирующих правила согласования постановлений следователя о возбуждении перед судом ходатайств об ограничении конституционных прав личности. Мало того, из числа руководителей следственного органа, положительно ответивших на вопрос о допросе обвиняемого (подозреваемого) при решении вопроса о согласовании ходатайства следователя, почти половина не составляли протокола допроса подозреваемого (обвиняемого), т. е., по существу, не осуществляли процессуального действия.

Нельзя не заметить и пробел законодательства: в ст. 86 УПК руководитель следственного органа не указан в числе субъектов собирания доказательств, в то время как, допрашивая подозреваемого и обвиняемого, в вышеуказанном случае он собирает доказательства, действуя именно как руководитель следственного органа, а не следователь. Очевидно, что ст. 86 УПК требует совершенствования. Руководитель следственного органа должен быть предусмотрен в качестве участника судопроизводства, уполномоченного собирать доказательства.

Следует учитывать, что руководитель следственного органа является полноценным участником процесса доказывания: он не только собирает доказательства в случаях, указанных в п. 4 ч. 1 ст. 39 УПК, но и проверяет доказательства посредством сопоставления их с другими доказательствами и оценивает их в ходе контроля качества предварительного следствия и при принятии процессуальных решений.

Руководитель следственного органа вправе *разрешать отводы, заявленные следователю, а также его самоотводы* (п. 5 ч. 1 ст. 39 УПК). Данное полномочие используется руководителем следственного органа в ситуациях, когда заявление об отводе следователя поступило от заинтересованного участника уголовного судопроизводства или сам следователь заявил самоотвод.

Принятие решение об отводе следователя или удовлетворении ходатайства о его самоотводе не требует последующего изъятия уголовного дела у следователя, поскольку полномочие, предусмотренное п. 1 ч. 1 ст. 39 УПК, является самостоятельным процессуальным

полномочием. Удовлетворенное ходатайство об отводе исключает следователя из системы процессуальных отношений по уголовному делу, и руководителю следственного органа после вынесения соответствующего постановления достаточно поручить другому следователю принять к производству уголовное дело или материалы проверки сообщения о преступлении.

Следует учитывать, что изменениями в ст. 62 УПК предусмотрено, что в случае отказа в удовлетворении заявления об отводе подача повторного заявления об отводе тем же лицом и по тем же основаниям в ходе досудебного производства не допускается (ч. 3, 4 ст. 62 УПК)¹.

Решение об отводе руководителя следственного органа, лично расследующего уголовное дело, должно приниматься вышестоящим руководителем следственного органа (ч.1 ст. 67 УПК)². Он же принимает решение об отводе (удовлетворении ходатайства о самоотводе) руководителя следственного органа, выполняющего функцию следователя.

Отстранение следователя от дальнейшего производства расследования, если им допущено нарушение требований УПК (п. 6 ч. 1 ст. 39 УПК), осуществляется руководителем следственного органа в случаях, когда по результатам проверки материалов уголовного дела или деятельности следователя на стадии возбуждения уголовного дела установлено, что следователь допустил грубое нарушение требований УПК или допускает их систематически. Нарушение уголовно-процессуального законодательства, которое не свидетельствует о дискредитации следователя как должностного лица, полномочного осуществлять процессуальную деятельность, в глазах иных участников уголовного судопроизводства, не требует использования данного полномочия.

Следует отметить, что это полномочие используется руководителем следственного органа нечасто. Так, о применении п. 6 ч. 1 ст. 39 УПК заявили только 9,5 % из числа опрошенных руководителей следственного органа (в связи с нарушением требований об осуществлении судопроизводства в разумный срок; игнорирование обстоятельств, влекущих самоотвод; грубые нарушения производства следственных действий с участием обвиняемого). Опрошенные следователи отметили, что в отношении них не при-

¹ О внесении изменений в ст. 62 и 256 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации: Федеральный закон от 02.08.2019 № 309-ФЗ // СЗ РФ. 2019. № 31. Ст. 4468.

² Представляется, что точнее было бы: «...руководителем вышестоящего следственного органа».

менялось отстранение от дальнейшего производства расследования в связи с нарушением требований УПК.

Данное полномочие руководитель следственного органа может использовать и на стадии возбуждения уголовного дела.

Полномочие отменять незаконные или необоснованные постановления нижестоящего руководителя следственного органа в порядке, установленном УПК (п. 7 ч. 1 ст. 39 УПК), не может использоваться руководителем следственного органа территориального органа МВД России на районном уровне¹.

Руководитель следственного органа уполномочен *продлевать срок предварительного расследования* (п. 8 ч. 1 ст. 39 УПК).

Важно учитывать, что решение о продлении срока предварительного следствия затрагивает конституционные права личности, в частности право участников уголовного процесса на доступ к правосудию². Реализация руководителем следственного органа указанного полномочия напрямую обеспечивает принцип уголовного процесса – разумный срок уголовного судопроизводства (ст. 6.1 УПК).

Практика показывает, что руководители следственных органов нередко непринципиально подходят к принятию решений по соответствующим ходатайствам следователей, не используют данное полномочие как контрольное. Так, по изученным уголовным делам, руководители следственного органа территориальных органов МВД России на районном уровне лишь в единичных случаях сопровождали принятие положительного решения о продлении срока следствия дачей указаний о выполнении процессуальных действий, даже в ситуациях, когда таковые требовались, в том числе ввиду недостаточной предшествующей деятельности следователя.

Действенным средством, обеспечивающим повышение эффективности контроля качества предварительного следствия, является продление срока предварительного следствия с учетом разумно-

¹ Об осуществлении его руководителями следственных органов территориальных органов МВД России на региональном, межрегиональном, окружном уровне, а также на уровне руководства МВД России речь идет ниже. Полномочие, установленное п. 7.1 ч. 1 ст. 39 УПК: возбуждать перед судом ходатайство о разрешении отмены постановления о прекращении уголовного дела или уголовного преследования в случае, предусмотренном ч. 1.1 ст. 214 УПК, рассмотрено выше применительно к отмене постановлений следователя.

² См.: постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 23.03.1999 № 5-П по делу о проверке конституционности положений статьи 133, части первой статьи 218 и статьи 220 уголовно-процессуального кодекса РСФСР в связи с жалобами граждан В. К. Борисова, Б. А. Кехмана, В. И. Монастырецкого, Д. И. Фудельгина и общества с ограниченной ответственностью «МОНОКОМ» // СЗ РФ. 1999. № 14. Ст. 1749.

го периода, необходимого для выполнения следователем необходимых процессуальных действий, в пределах срока, на который руководитель следственного органа территориального органа МВД России на районном уровне уполномочен продлевать срок следствия (ч. 4 ст. 162 УПК). Вместе с тем и эта возможность используется далеко не всегда: руководители соответствующего следственного органа предпочитают продлевать срок следствия до 3 месяцев, тогда как обстоятельства по уголовному делу иногда требуют меньший срок.

Не изжиты случаи продления срока предварительного следствия в связи с большим объемом работы, что надлежащим основанием продления срока следствия не является. Нередко сроки следствия продлеваются для проведения процессуальных действий, которые в последующем не проводятся. При этом меры реагирования руководителями следственных органов не принимаются, волокита, допускаемая следователями, не пресекается, принципиальная оценка действиям следователя не дается, в том числе и при согласовании ходатайств следователей о продлении срока следствия перед вышестоящим руководителем следственного органа.

Кроме того, в ходе проверок, осуществленных Следственным департаментом, выявлены факты участия руководителей следственных органов в незаконных попытках вуалирования волокиты необоснованным приостановлением предварительного следствия с последующей отменой соответствующего постановления следователя и установлением срока дополнительного следствия.

Встречаются и совершенно вопиющие факты, свидетельствующие об отсутствии вообще какого-либо контроля со стороны руководителей следственных органов за расследованием, в том числе за своевременностью обращения следователей с ходатайством о продлении срока следствия. Так, Следственным департаментом в одном из регионов страны выявлены уголовные дела, по которым за весь период расследования не выполнено ни одного следственного действия и, невзирая на то, что срок предварительного следствия истек, решение по нему не принималось.

Категорически недопустима выявляемая практика необоснованного продления сроков предварительного следствия по отдельным категориям уголовных дел (чаще – о нераскрытых тяжких преступлениях) в целях переноса принятия решений о приостановлении следствия на последующие отчетные периоды с целью сокращения остатка нераскрытых преступлений и повышения раскрываемости в текущем периоде в интересах показателей оперативных служб.

Необходимость особо внимательного отношения к продлению срока следствия в случае содержания обвиняемого (подозреваемого) под стражей обусловлена в настоящее время и положениями ч. 8 ст. 108 УПК, согласно которой продление срока содержания под стражей осуществляется судом с учетом общей продолжительности досудебного производства по уголовному делу, эффективности действий должностных лиц органов предварительного расследования и своевременности производства следственных и иных процессуальных действий.

Контрольные возможности руководителя следственного органа территориального органа МВД России на районном уровне, предусмотренные ч. 1 ст. 39 УПК (дача следователю необходимых указаний, отмена постановлений следователя и др.), следует активно использовать и при направлении ходатайства следователя о продлении срока предварительного следствия руководителю вышестоящего следственного органа.

Руководитель следственного органа уполномочен *утверждать постановление следователя о прекращении производства по уголовному делу, а также об осуществлении государственной защиты* (п. 9 ч. 1 ст. 39 УПК).

Законодатель в данном случае не строг с терминологией. Речь, конечно, идет не об утверждении всех постановлений следователя о прекращении уголовного дела, а о согласовании (отнюдь не утверждении!) постановлений следователя о прекращении уголовного дела по ряду оснований (ст.ст. 25, 27-28.1, 427 УПК). В случае принятия решения о необходимости направления уголовного дела в суд для прекращения уголовного дела или уголовного преследования в связи с назначением меры уголовно-правового характера в виде судебного штрафа руководитель следственного органа согласовывает постановление следователя о возбуждении соответствующего ходатайства.

В случае принятия руководителем следственного органа отрицательного решения по вопросу согласования постановления следователя о прекращении уголовного дела он должен выносить соответствующее постановление, из которого можно было бы усмотреть основания, по которым в согласовании постановления отказано. К сожалению, анкетирование и интервьюирование руководителей следственного органа и следователей показало, что следователи при принятии решения о прекращении уголовного дела по реабилитирующим основаниям предварительно консультируются с руководителем следственного органа и, в этой связи, в материалах уголовного дела не отражаются основания, по которым инициати-

ва следователя не нашла поддержки. Только 4,7 % руководителей следственного органа из общего числа, подвергнутых опросу, ответили, что они официально отражали на постановлении следователя о прекращении уголовного дела свое несогласие с ним (что также не позволяет усмотреть мотивы отказа). Следователи же на аналогичный вопрос ответили, что официальных случаев отказа в согласовании таких постановлений не было.

Решение об осуществлении государственной защиты также принимается следователем с согласия руководителя следственного органа (ч. 2 ст. 3 Федерального закона от 20.08.2004 № 119-ФЗ «О государственной защите потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного судопроизводства»). Также о согласовании, а не об утверждении руководителем следственного органа постановления следователя о дальнейшем применении мер безопасности либо об их полной или частичной отмене речь идет и в ч. 8 ст. 208 УПК, и в ч. 6 ст. 213 УПК (при принятии решения о приостановлении предварительного следствия или прекращении уголовного дела).

Согласно п. 10 ч. 1 ст. 39 УПК руководитель следственного органа уполномочен *давать согласие следователю, производившему предварительное следствие по уголовному делу, на обжалование в порядке, установленном частью 4 ст. 221 УПК, решения прокурора, вынесенного в соответствии с п. 2 ч. 1 ст. 221 УПК.*

УПК предусматривает право следователя обжаловать отдельные решения прокурора, принимаемые по уголовному делу. В частности, вышестоящему прокурору с согласия руководителя следственного органа может быть обжаловано решение о возвращении уголовного дела следователю для производства дополнительного следствия, изменения объема обвинения либо квалификации действий обвиняемых или пересоставления обвинительного заключения и устранения выявленных недостатков (ч. 4 ст. 221 УПК). Обжалование данного решения приостанавливает его исполнение (ч. 5 ст. 221 УПК).

Кроме того, с согласия руководителя следственного органа может быть обжаловано и решение прокурора об отмене постановления о возбуждении уголовного дела (п. 5 ч. 2 ст. 38 УПК).

Прокурор вправе отменять и иные постановления следователя: об отказе в возбуждении уголовного дела, о приостановлении предварительного следствия, о прекращении уголовного дела (уголовного преследования). Однако, после предоставления прокурору права отменять данные постановления следователя, законодатель не внес логичных изменений в п. 5 ч. 2 ст. 38 УПК и не представил права следователю обжаловать решения прокурора об их отмене.

Целесообразно исправить законодательную неточность и предоставить в п. 5 ч. 2 ст. 38 УПК право следователя, с согласия руководителя следственного органа, обжаловать решения прокурора об отмене постановлений следователя об отказе в возбуждении уголовного дела, о приостановлении предварительного следствия, о прекращении уголовного дела (уголовного преследования).

Законодатель не указывает, достаточно ли для направления жалобы прокурору уровня субъекта Российской Федерации согласия руководителя следственного органа территориального органа МВД России на районном уровне. Представляется, что обращение с жалобой к прокурору субъекта Российской Федерации требует согласия руководителя следственного органа равного уровня. В этой связи следователю необходимо получить согласие руководителя следственного органа вышестоящего уровня, что предполагает согласие нижестоящего.

Почти треть опрошенных руководителей следственного органа отметили, что в их практике имели место случаи обращения к ним следователя с жалобой на решение прокурора, предусмотренное п. 2 ч. 1 ст. 221 УПК. При этом в 72 % случаев такая жалоба готовилась следователем по инициативе самого руководителя следственного органа. В подавляющем большинстве случаев руководители следственного органа (судя по результатам анкетирования) соглашались с необходимостью обжаловать решение прокурора при обращении к ним следователя. Однако более 80 % руководителей следственного органа, дававших согласие на обжалование решения прокурора, сообщили, что вышестоящий прокурор с доводами жалобы не согласился. Приведенные данные свидетельствуют о необходимости крайне взвешенного подхода (однако не в ущерб принципиальности) к принятию решения о даче согласия на обжалование постановления прокурора о возвращении дела следователю.

Руководитель следственного органа уполномочен возвращать уголовное дело следователю со своими указаниями о производстве дополнительного расследования (п. 11 ч. 1 ст. 39 УПК). Данное полномочие может быть реализовано руководителем следственного органа после направления ему уголовного дела с обвинительным заключением для согласования решения о направлении уголовного дела прокурору (ч. 6 ст. 220 УПК).

Несмотря на то, что более 90 % опрошенных руководителей заявили в ходе анкетирования, что ими использовалось полномочие по возвращению уголовного дела следователю для производства дополнительного расследования, по результатам изучения уголовных дел очевидно, что такое возвращение практически

всегда имеет место без процессуального оформления. По крайней мере авторам не удалось обнаружить в уголовных делах постановлений руководителя следственного органа о возвращении уголовных дел для производства дополнительного расследования. Игнорирование руководителями следственного органа процессуальной сущности принимаемого ими решения ослабляет их контрольные возможности, не стимулирует следователя к выполнению в полном объеме указаний об устранении недостатков расследования.

Вместе с тем наличие возможности принятия решения о возвращении уголовного дела следователю для производства дополнительного следствия руководителем следственного органа не должно превращаться в ординарное средство, поскольку руководитель следственного органа имеет массу полноценных возможностей обеспечения надлежащего качества расследования в рамках текущего периодического контроля.

Следует иметь в виду, что уголовное дело направляется следователем прокурору с согласия руководителя следственного органа не только в случае окончания предварительного следствия составлением обвинительного заключения, но и в случае составления постановления о направлении уголовного дела в суд для применения принудительных мер медицинского характера (ч. 5 ст. 439 УПК).

Согласие руководителя следственного органа на направление уголовного дела прокурору выражается соответствующей резолюцией на итоговом документе, завершающем расследование (обвинительное заключение, постановление о направлении уголовного дела в суд для применения принудительных мер медицинского характера).

Следует учитывать, что в случае отмены руководителем следственного органа постановления следователя о прекращении уголовного дела или постановлений о приостановлении предварительного следствия уголовное дело направляется им следователю для расследования не в рамках полномочия, предусмотренного п. 1 ч. 1 ст. 39 УПК (хотя устанавливаемый для расследования срок и именуется сроком «дополнительного следствия»), поскольку в данном случае уголовное дело не направлялось руководителю следственного органа.

Полномочия прокурора в отношении процессуальной деятельности, осуществляемой на досудебных стадиях следователем, не связаны, как отмечалось ранее, с процессуальным руководством, хотя отдельные элементы такового в возможностях прокурора проявляются (п. 2 ч. 1 ст. 221, ч. 2.1 ст. 124 УПК). В настоящее время одним из основных средств прокурорского реагирования на выявленные

нарушения закона является требование об отмене незаконного или необоснованного постановления следователя и устранении иных нарушений федерального законодательства, допущенных в ходе предварительного следствия (п. 3 ч. 2 ст. 37, ч. 4 ст. 9 УПК). Следователь с указанными требованиями, согласно ч. 3 ст. 38 УПК, может и не согласиться. В этом случае он обязан представить свои письменные возражения руководителю следственного органа, который информирует об этом прокурора.

Законодателем допущена некоторая несогласованность ч. 3 ст. 38 и ч. 4 ст. 39 УПК. В одном случае законодатель требует от руководителя следственного органа проинформировать прокурора о несогласии следователя с его требованиями. В другом – *в срок не позднее 5 суток рассмотреть требования прокурора об отмене незаконного или необоснованного постановления следователя и устранении иных нарушений федерального законодательства, допущенных в ходе предварительного следствия, а также письменные возражения следователя на указанные требования и сообщить прокурору об отмене незаконного или необоснованного постановления следователя и устранении допущенных нарушений либо вынести мотивированное постановление о несогласии с требованиями прокурора, которое направить ему в течение 5 суток*. Кроме того, возможно различное толкование момента начала течения пятисуточного срока в обоих случаях, предусмотренных ч. 4 ст. 39 УПК.

Представляется, что поведение руководителя следственного органа, соответствующее обеим указанным нормам УПК, должно быть следующим.

Требование прокурора направляется следователю, в связи с чем руководитель следственного органа, обеспечивая процессуальную самостоятельность следователя, обязан передать ему поступившее требование для оценки и выражения своего мнения.

Следователь должен рассмотреть указанное требование и выразить свое мнение по вопросу его исполнения руководителю следственного органа, а последний принять решение с учетом позиции следователя в течение пяти суток с момента поступления требования. В этот же срок руководитель следственного органа принимает меры по устранению нарушений федерального законодательства, если считает требование прокурора обоснованным. При этом, если следователь представил руководителю следственного органа свои возражения на поступившее требование прокурора, то руководитель следственного органа обязан дополнительно проинформировать об этом прокурора (ч. 3 ст. 38 УПК). В случае, когда руководитель следственного органа полагает, что требова-

ние прокурора не подлежит исполнению, он в срок не позднее пяти суток с момента его поступления выносит мотивированное постановление о несогласии с требованиями прокурора. Данное постановление он обязан направить прокурору в течение пяти суток с момента его вынесения.

Изучение практики процессуальной деятельности следователей следственных подразделений территориальных органов МВД России на районном уровне свидетельствует, что письменные возражения следователей на требование прокурора представляются руководителю следственного органа нечасто: 85,7 % опрошенных руководителей такие возражения от следователя не получали. Из числа тех руководителей, которые письменные возражения следователя рассматривали, 75 % отметили, что они готовились следователем по их указаниям. Почти половина опрошенных руководителей следственного органа, направлявших прокурору постановление о несогласии с его требованиями, отметили, что прокуроры никогда не соглашались с таким постановлением, другая половина – что иногда прокуроры все же считали возражения обоснованными. Таким образом, требования прокурора об устранении нарушений федерального законодательства, допущенных в ходе досудебного производства (нет оснований сомневаться, что прокурор такие требования вправе направлять и в ходе надзора за процессуальной деятельностью в ходе проверки сообщения о преступлении), часто обоснованы.

Представляется, что руководителю следственного органа, который рассматривает требование прокурора и позицию следователя по нему, нет необходимости обязывать следователя, согласившегося с требованиями прокурора, готовить на них письменные возражения, если сам руководитель считает, что оно удовлетворению не подлежит. Достаточно вынести постановление о несогласии с требованиями прокурора по собственной инициативе.

При этом следует учитывать, что по данным Генпрокуратуры России (отчет по форме 555), в 2017–2018 гг. прокурорами в порядке п. 3 ч. 2 ст. 37 УПК РФ направлено следователям Следственного комитета РФ, соответственно, 40 882 и 46 188 требований, из которых в 2017 г. были удовлетворены 96,8 % и в 2018 г. – 97,9 % этих требований. Из выявленных прокурорами 105 401 в 2017 г. и 124 289 в 2018 г. нарушений федерального законодательства по уголовным делам, расследованным следователями органов внутренних дел, удовлетворено в 2017 г. – 99,2 % и в 2018 г. – 99 % требований прокуроров об их устранении.

Существенна процессуальная роль руководителя следственного органа при заключении досудебного соглашения о сотрудничестве.

Он уполномочен давать следователю согласие на возбуждение перед прокурором ходатайства о заключении с подозреваемым или обвиняемым досудебного соглашения о сотрудничестве (ч. 3 ст. 317.1 УПК). Кроме того, в его полномочия входит рассмотрение жалобы подозреваемого, обвиняемого, его защитника на постановление следователя об отказе в удовлетворении ходатайства о заключении досудебного соглашения о сотрудничестве (ч. 4 ст. 317.1 УПК). При этом такую жалобу полномочен рассматривать непосредственный руководитель следователя, который, удовлетворив ее, вправе обязать следователя вынести постановление о возбуждении перед прокурором ходатайства о заключении досудебного соглашения о сотрудничестве. В данном случае следователь, в случае своего несогласия с позицией непосредственного руководителя следственного органа, вправе обратиться к вышестоящему руководителю следственного органа, однако ходатайство перед прокурором обязан возбудить.

Таким образом, полномочия руководителя следственного органа, т. е. его обязанность поступить определенным образом при наличии соответствующих оснований, включают в себя средства процессуального руководства расследованием, в том числе средства процессуального контроля, указанные в ст. 39 и других статьях УПК.

2.2. Организационные полномочия руководителя следственного органа территориального органа МВД России на районном уровне по контролю деятельности подчиненных следователей

Особенностью правового положения руководителя следственного подразделения является сочетание в его лице административных и процессуальных полномочий. Их неоптимальное сочетание чревато подавлением процессуальной самостоятельности следователя, решением процессуальных вопросов за счет использования административных рычагов, что категорически недопустимо. Однако правильно найденный баланс двух групп полномочий разной правовой природы, напротив, положительно сказывается на эффективности процессуальной деятельности следователя. В этой связи ранее в настоящей работе обосновывалась позиция о правильности решения законодателя наделить руководителя следственного подразделения процессуальным статусом и в дальнейшем его укрепить.

Руководитель следственного подразделения – организатор следственной работы¹. Организация – функция управления², задачей которой является обеспечение состояния упорядоченности объекта управления. Организация работы следственного подразделения заключается в оптимальном распределении обязанностей, создании необходимых условий для эффективной работы следователей (включая ресурсное обеспечение их работы), комплектование подразделения сотрудниками, имеющими необходимую квалификацию, администрирование прохождения следователями службы.

Руководитель следственного подразделения осуществляет управление, с одной стороны, деятельностью следственного подразделения в целом, в том числе обеспечивая его ресурсно и методически, а с другой – организует работу конкретного следователя.

Организационные возможности руководителя следственного подразделения в целом направлены на обеспечение эффективности расследования преступлений³.

В развитие Положения об органах предварительного следствия в системе МВД России Министерством изданы нормативные правовые акты, предусматривающие задачи, функции следственных подразделений, основные полномочия их руководителей: Положение о Следственном департаменте МВД России, утвержденное приказом МВД России от 01.07.2011 № 780 «Об утверждении Положения о Следственном департаменте МВД России», а также ранее упоминавшиеся: приказ Следственного департаamenta МВД России 08.11.2011 № 58 и приказ МВД России от 09.01.2018 № 1. Последним приказом утверждены типовые положения о следственных подразделениях территориальных органов МВД России на окружном, межрегиональном, региональном и районном уровнях и их типовые структуры.

Основная задача следственных подразделений, которая должна быть решена ими, – обеспечение, в пределах своих полномочий, исполнения законодательства Российской Федерации об уголовном

¹ Влезько Д. А. Проблемы организационных функций начальника следственного отделения (отдела) в расследовании: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Краснодар, 2002. С. 15.

² См.: Нечаев В. В. Организационно-правовые основы взаимодействия органов предварительного следствия и органов дознания. М.: Юрлитинформ, 2007. С. 72.

³ См.: Предварительное следствие: учебник для курсантов и слушателей образовательных учреждений высшего профессионального образования МВД России по специальности «Юриспруденция» / под ред. М. В. Мешкова. М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2009. С. 101.

судопроизводстве путем надлежащей организации расследования уголовных дел, подследственных следователем органов внутренних дел.

В этой связи организационные полномочия руководителя следственного органа не могут не быть связаны с процессуальными, однако не должны их подменять. При этом некоторые процессуальные полномочия руководителя следственного органа могут быть эффективно реализованы только во взаимосвязи с организационными возможностями руководителя следственного подразделения.

Например, процессуальное полномочие руководителя следственного органа, состоящее в поручении следователю производства проверки сообщения о преступлении или производства предварительного следствия, может принести ожидаемый положительный эффект только в случае, если руководитель следственного подразделения учитывает сложившуюся в возглавляемом следственном подразделении ситуацию: укомплектованность, нагрузку следователей, их специализацию, квалификацию, опыт, график отпусков, предстоящие командирования. Быстрое и эффективное исполнение поручений следователя должностными лицами органа дознания (данного территориального органа МВД России) возможно только при налаженном взаимодействии, для чего необходимо использование руководителем следственного органа его административных полномочий, в том числе (для начальника следственного подразделения территориального органа МВД России на районном уровне) и как одного из руководителей территориального органа.

Организационные полномочия руководителя следственного подразделения настолько тесно связаны с процессуальными, что нередко их достаточно сложно разграничить: Д. А. Влезько считает распределение уголовных дел и материалов между следователями организационным полномочием¹. В целом это верно: распределение уголовных дел и материалов – организационное действие, а собственно поручение произвести проверку сообщения о преступлении – процессуальное. В данном случае принятию процессуального решения предшествует организационная работа, в том числе по оценке оптимальности решения о поручении процессуальной деятельности тому или иному следователю.

К сожалению, как показывает проведенное авторами настоящей работы анкетирование, руководители следственных подразделений, зачастую используя свой административный авторитет у подчиненных следователей, осуществляют прямое процессуальное влияние

¹ См.: Влезько Д. А. Проблемы организационных функций начальника следственного отделения (отдела) в расследовании: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003. С. 142.

на процесс расследования, принимаемые следователем решения без соблюдения предусмотренного УПК порядка и соответствующего процессуального оформления.

В целом можно согласиться, что организационные полномочия руководителя следственного органа могут быть классифицированы следующим образом:

1) полномочия по организации работы следователя (создание условий для деятельности следователей, распределение объема рабочей нагрузки и др.);

2) полномочия по организации расследования конкретного уголовного дела (организация взаимного информирования участников взаимодействия);

3) полномочия дисциплинарного характера (поощрение, взыскание);

4) полномочия по методическому и научному обеспечению (проведение занятий, обеспечение самостоятельной учебы, повышения квалификации и т. д.);

5) иные полномочия (общее руководство отделом, планирование и т. д.)¹.

Однако данную классификацию нельзя признать безупречной, поскольку в ней не подчеркивается, что ряд полномочий руководителя следственного органа организационного характера направлены на реализацию задач по организационному контролю деятельности следователя. Однако именно они являются значимой частью полномочий руководителя следственного подразделения по организации работы следственного подразделения. При этом его контрольные полномочия при производстве следователем процессуальной деятельности по проверке конкретного сообщения о преступлении или по расследованию конкретного уголовного дела могут быть реализованы только в рамках уголовно-процессуального законодательства.

Важнейшим организационным этапом является распределение функциональных обязанностей между следователями с учетом их личных интересов, свойств характера, способностей, опыта. Руководитель должен хорошо знать индивидуальные качества подчиненных. Отношения в рамках данного этапа возникают в результате осуществления руководителем следственного подразделения управленческих функций к подчиненным по службе следователям при решении тех или иных организационных задач.

¹ См.: *Победкин А. В., Новиков Е. А.* Руководитель следственного органа (процессуальные и организационные аспекты). М.: Юрлитинформ, 2010. С. 153.

Обратимся к организационным полномочиям руководителя следственного подразделения территориального органа МВД России на районном уровне¹.

Прежде всего они обусловлены основными задачами следственного подразделения, к числу которых относятся: 1) обеспечение, в пределах своих полномочий, исполнения уголовного и уголовно-процессуального законодательства Российской Федерации; 2) организация расследования преступлений непосредственно следователями следственного управления (отдела, отделения, группы); 3) осуществление, в пределах своих полномочий, контроля за соблюдением законности и разумных сроков при расследовании преступлений.

Представляется, что две последние задачи являются не столько задачами следственного подразделения, сколько задачами его руководства.

Обратим внимание, что задачи, предусмотренные данным Типовым положением, не только организационного характера, но и процессуального: в частности осуществление контроля за соблюдением законности и разумных сроков при расследовании преступлений (очевидно, что и при проверке сообщения о преступлении) – задача, которая вытекает из назначения уголовного судопроизводства и может быть реализована только процессуальными средствами должностными лицами следственного подразделения, являющимися участниками уголовного судопроизводства.

В то же время решение задачи, состоящей в организации расследования преступлений непосредственно следователями следственного управления (отдела, отделения, группы), включая возможности по организационному контролю, является необходимым

¹ См.: Типовое положение о следственном управлении (отделе) линейного управления Министерства внутренних дел Российской Федерации на железнодорожном, водном и воздушном транспорте, подчиненного управлению на транспорте Министерства внутренних дел Российской Федерации по федеральному округу, следственному управлению (отделе, отделении, группе) управления, отдела, отделения Министерства внутренних дел Российской Федерации по району, городу и иному муниципальному образованию, в том числе по нескольким муниципальным образованиям, на части территории административного центра субъекта Российской Федерации, по закрытому административно-территориальному образованию, на особо важном и режимном объекте, следственном отделе (отделении, группе) линейного отдела, отделения Министерства внутренних дел Российской Федерации на железнодорожном, водном и воздушном транспорте, следственном управлении управления внутренних дел на Московском метрополитене Главного управления Министерства внутренних дел Российской Федерации по г. Москве, следственном отделе Управления Министерства внутренних дел Российской Федерации на комплексе «Байконур»: приложение № 4 к приказу МВД России № 1-2018.

условием обеспечения законности и разумных сроков уголовного судопроизводства.

К числу функций следственного подразделения Типовое положение относит как процессуальные, так и организационные.

Так, процессуальными функциями являются: 1) непосредственное расследование преступлений, отнесенных к подсудственности следователей органов внутренних дел Российской Федерации; 2) осуществление процессуального контроля за производством предварительного следствия, соблюдением законности и разумных сроков, оказание помощи в расследовании наиболее сложных уголовных дел; 3) обеспечение взаимодействия следователей следственного управления (отдела, отделения, группы) с органами прокуратуры и суда, а также с органами, осуществляющими оперативно-розыскную и экспертно-криминалистическую деятельность, дознание; 4) в пределах своей компетенции, на основе международных договоров и соглашений, подготовка и направление в установленном порядке международных следственных поручений об оказании правовой помощи по уголовным делам и исполнение поступивших поручений.

Организационные функции следственного подразделения: 1) обобщение и анализ обстоятельств, способствовавших совершению преступлений; 2) организация деятельности следователей по возмещению материального ущерба, причиненного преступлениями; 3) разработка и реализация мер по улучшению качества и сокращению сроков производства предварительного следствия, соблюдению прав и законных интересов граждан на основе анализа статистической и иной информации о результатах деятельности следственного управления (отдела, отделения, группы); 4) сбор, обобщение, изучение и анализ правоприменительной практики следственного управления (отдела, отделения, группы), разработка и внесение в вышестоящий орган предварительного следствия предложений по совершенствованию законодательства Российской Федерации и нормативных правовых актов; 5) контроль за использованием в следственном управлении (отделе, отделении, группе) криминалистических средств, оргтехники, служебного автотранспорта, а также сохранностью вещественных доказательств и изымаемых при расследовании предметов и ценностей; 6) рассмотрение и принятие мер в соответствии с законодательством Российской Федерации по представлениям и требованиям прокуроров, постановлениям и определениям судов; 7) организация приема граждан, своевременное и полное рассмотрение в соответствии с законодательством Российской Федерации обращений граждан Российской

Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства, объединений граждан, в том числе юридических лиц, поступающих в связи с производством предварительного следствия по уголовным делам; 8) участие в установленном порядке в формировании информационных систем, баз (банков) данных в установленной сфере деятельности, своевременное внесение в них сведений; 9) составление и представление документов первичного учета преступлений, лиц, их совершивших, уголовных дел и отчетов о результатах следственной работы; 10) обобщение и внедрение в практику положительного опыта расследования, организации оперативно-служебной деятельности и использования технических средств.

Заметим, что некоторые функции следственного подразделения организационного характера (организация деятельности следователей по возмещению материального ущерба, причиненного преступлениями; контроль за использованием в следственном управлении (отделе, отделении, группе) криминалистических средств, оргтехники, служебного автотранспорта, а также сохранностью вещественных доказательств и изымаемых при расследовании предметов и ценностей) являются функциями собственно не следственного подразделения, а его руководства.

Также и права следственного подразделения, предусмотренные в рассматриваемом Типовом положении, вряд ли корректно соотносить с деятельностью самого подразделения. Субъективное право – характеристика правового статуса физического лица и в данном случае – руководителей следственного подразделения или следователей.

Очевидно, что участие в установленном порядке в планировании мероприятий соответствующих органов внутренних дел Российской Федерации, направленных на улучшение качества организации деятельности по раскрытию преступлений и взаимодействию в этих целях с соответствующими подразделениями органов внутренних дел; проведение совещаний по вопросам деятельности следственного управления (отдела, отделения, группы), подготовка информационных материалов; получение путем запросов от подразделений органов внутренних дел документов, справочных и иных материалов, необходимых для принятия решений по вопросам деятельности следственного подразделения; использование в установленном порядке баз (банков) данных подразделений органов внутренних дел; взаимодействие по вопросам деятельности следственного подразделения с подразделениями органов внутренних дел, соответствующими подразделениями органов местного самоуправления, общественными объединениями, орга-

низациями и средствами массовой информации – это мероприятия, которые осуществляет не само следственное подразделение, а его должностные лица. При этом некоторые из них (например проведение совещаний, участие в планировании мероприятий органа внутренних дел) – компетенция исключительно руководства следственного подразделения.

Руководитель следственного подразделения обязан организовывать его работу на основе специализации, планирования, сочетания единоначалия в решении вопросов служебной деятельности и коллегиальности при их обсуждении, персональной ответственности каждого сотрудника за исполнение своих служебных обязанностей и поручений руководства.

Поскольку руководитель следственного подразделения несет персональную ответственность за надлежащее исполнение возложенных на следственное управление (отдел, отделение, группу) задач и функций, реализацию предоставленных прав, он наделяется комплексом полномочий, включая контрольные, позволяющими обеспечить эффективное функционирование следственных подразделений.

Планирование работы следственного подразделения, осуществляемое руководителем следственного подразделения, предполагает и организацию им регулярного контроля за выполнением плановых мероприятий.

Руководитель следственного подразделения распределяет служебные обязанности между своими заместителями, а также служебные обязанности следователей посредством установления специализации по расследованию отдельных категорий преступлений и (или) закрепления за ними определенных территориальных зон, участков (за исключением следственных групп).

Распределяя обязанности между своими заместителями (равно как и определяя обязанности заместителя), руководителю следственного подразделения (в зависимости от количества заместителей, общей нагрузки на следственное подразделение, особенностей расследуемых категорий уголовных дел) в ряде случаев целесообразно оставить за собой контроль за расследованием отдельных категорий уголовных дел, в том числе и нераскрытых преступлений (практика показывает, что контроль за расследованием преступлений, по которым виновное лицо не установлено, возлагается в подавляющем большинстве случаев именно на заместителя начальника следственного подразделения). Тем более, что по результатам проверок, проведенных Следственным департаментом, установлены распространенные факты исключительно формальной работы по раскрытию и расследованию неочевидных преступлений.

Нельзя признать правильной практику, когда при наличии заместителя начальника следственного подразделения его зона ответственности должностным регламентом не регламентируется.

Определяя служебные обязанности следователей, начальник управления (отдела) использует два возможных принципа распределения – линейный и зональный. При этом выбор того или другого принципа определяется исходя из квалификации, следственного опыта, образования, индивидуальных способностей следователей, их количества, особенностей категорий уголовных дел, расследуемых в подразделении.

Руководитель следственного подразделения организует взаимодействие следователей следственного управления (отдела, отделения, группы) с органами прокуратуры и суда, а также с органами, осуществляющими оперативно-розыскную и экспертно-криминалистическую деятельность, дознание. Большей частью такое взаимодействие осуществляется процессуально. Однако в рамках положений процессуального законодательства, в ряде случаев важно организационными мерами обеспечить наиболее эффективное взаимодействие. Для этого по ряду вопросов, например в целях сокращения сроков производства судебных экспертиз, целесообразно издание совместных, в том числе межведомственных нормативных правовых актов, за исполнением которых должен быть обеспечен действенный контроль.

В обязанности руководителя следственного подразделения входит проверка и оценка деятельности подчиненных структурных подразделений, их руководителей и следователей, в том числе путем заслушивания их отчетов, которые должны быть регулярными как по текущим, так и по актуальным вопросам деятельности подразделения. При этом проверка и оценка процессуальной деятельности по конкретному уголовному делу (материалу проверки сообщения о преступлении) осуществляется исключительно с использованием процессуальных возможностей руководителя следственного органа. Руководитель следственного органа обязан обеспечить недопустимость вмешательства лиц, не имеющих установленных законом соответствующих полномочий, в процессуальную деятельность следователей (включая руководителей территориальных органов МВД России, центрального аппарата МВД России, не наделенных процессуальными полномочиями МВД России).

Руководитель следственного подразделения территориального органа МВД России на районном уровне обеспечивает представление в вышестоящий орган предварительного следствия информации по уголовным делам в объеме и в порядке, определяемом След-

ственным департаментом, вышестоящим органом предварительного следствия, в том числе и для осуществления указанными следственными подразделениями контрольных функций¹.

Руководитель следственного подразделения обязан не только обеспечить внедрение в практику деятельности следственного подразделения положительный опыт расследования преступлений, использования технических средств и научных методов расследования, но и проконтролировать, каким образом данный опыт используется следователями.

Результаты процессуального и организационного контроля используются руководителем следственного органа для принятия решений о расстановке, перемещении кадров, их аттестации, направлении на обучение по дополнительным профессиональным программам. Следует иметь в виду, что по мимо выполнения предусмотренного Федеральным законом от 30.11.2011 № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» требования о регулярном обучении сотрудников по дополнительным профессиональным программам (не реже одного раза в пять лет), руководитель следственного подразделения должен принимать меры к направлению подчиненных следователей на обучение по дополнительным профессиональным программам (повышения квалификации, профессиональной переподготовки), учитывая уровень их готовности к расследованию преступлений отдельных категорий, результаты их работы и другие обстоятельства, требующие овладение следователями необходимыми компетенциями.

Организуя рассмотрение представлений и требований прокуроров, частных определений и постановлений судов, руководителю следственного органа следует выяснить причины допущенных нарушений, недостатков и принять меры к их устранению. Данные меры могут носить не только процессуальный, но и организационный характер: перераспределение обязанностей, повышение эффективности ресурсного обеспечения, принятие мер к применению дисциплинарной ответственности следователя, допустившего нарушение служебной дисциплины, в том числе в случае процессуальных нарушений, разработка проектов локальных нормативных актов, предусматривающих меры по повышению эффективности деятельности, и т. д.

¹ Вопрос о процессуальных контрольных полномочиях руководителя вышестоящего следственного органа в отношении руководителя следственного органа и следователя нижестоящего следственного органа более подробно рассмотрен в главе 3 настоящей работы.

Важно, чтобы по результатам служебных проверок, которые по поручению организует руководитель следственного подразделения, были установлены все виновные лица, а также степень вины каждого допустившего нарушение сотрудника, причины нарушений¹.

Действенным средством повышения эффективности деятельности следственного подразделения являются и предложения о поощрении следователей, вносимые руководителем следственного органа.

Важно учитывать, что руководитель следственного органа несет персональную ответственность за морально-психологическое состояние личного состава, состояние социально-психологического климата в служебных коллективах, состояние служебной дисциплины и законности в подразделении, эффективность профилактической и воспитательной работы с личным составом. В этой связи по результатам процессуального и ведомственного контроля он должен рассматривать вопрос о необходимости принятия мер по повышению уровня морально-психологического обеспечения деятельности следственного подразделения и усилению воспитательной работы с личным составом.

Важным источником информации о реальном состоянии дел в следственном подразделении выступают обращения граждан и организаций, рассмотрение которых должно быть организовано руководителем следственного подразделения объективно и в установленные сроки. При этом жалобы на действия следователя по конкретному уголовному делу (материалу проверки сообщения о преступлении) рассматриваются руководителем следственного органа в порядке ст. 124 УПК.

Таким образом, организационные полномочия руководителя следственного органа не должны использоваться для оказания влияния на процессуальную деятельность по конкретному уголовному делу, однако их реализация в конечном итоге имеет целью повышение эффективности деятельности следственного подразделения в целом и каждого подчиненного следователя.

¹ Об утверждении Порядка проведения служебной проверки в органах, организациях и подразделениях Министерства внутренних дел Российской Федерации: приказ МВД России от 26.03.2013 № 161.

Глава 3. Отношения руководителя следственного органа территориального органа МВД России на районном уровне с прокурором, непосредственным и функциональным руководителем и их влияние на осуществление процессуального и ведомственного контроля

3.1. Отношения руководителя следственного органа территориального органа МВД России на районном уровне с прокурором и вышестоящим функциональным руководством и их влияние на осуществление процессуального и ведомственного контроля

Реализация руководителем следственного подразделения в системе МВД России своих полномочий осуществляется в рамках правоотношений различной правовой природы. С одними субъектами (прокурором, судом) данные отношения имеют преимущественно (хотя и не только) процессуальную природу. С другими (руководителями вышестоящих следственных органов, территориального органа МВД России) – могут складываться как на основании норм уголовно-процессуального права, так и на основании норм, регулирующих служебные, административные отношения, в том числе содержащихся в ведомственных нормативных правовых актах.

Следует согласиться, что любые отношения, складывающиеся между руководителем следственного органа территориального органа МВД России на районном уровне и иными должностными лицами по поводу деятельности следственного подразделения, самого руководителя следственного органа и подчиненных ему следователей, являются формой его взаимодействия с иными должностными лицами¹.

¹ См.: *Победкин А. В., Ерохина О. С.* Следователь в судебном заседании в ходе досудебного производства по уголовному делу. М.: Юрлитинформ, 2017. С. 20–45; *Победкин А. В., Новиков Е. А.* Руководитель следственного органа (процессуальные и организационные аспекты). М.: Юрлитинформ, 2010. С. 117.

Позиция, согласно которой термин «взаимодействие» не отражает существа отношений в рамках подчиненности одного участника правоотношения другому¹, вряд ли верна. Взаимодействие в рамках расследования преступлений – согласованная по целям, задачам, силам, средствам, методам деятельность, которая выражается в наиболее целесообразном сочетании присущих органам взаимодействия возможностей для достижения целей расследования преступлений². Очевидно, что руководитель следственного органа вступает в урегулированные нормами права отношения с иными должностными лицами в целях обеспечения единых для них целей – обеспечение высокого качества предварительного следствия в возможно короткие сроки путем использования процессуальных или административно-организационных средств. Сложно согласиться, что, например, задачи прокурора и руководителя следственного органа не совпадают, поскольку руководитель следственного органа обеспечивает только эффективность расследования, а прокурор – только законность³. Во-первых, руководитель следственного органа обеспечивает и законность, и эффективность. Во-вторых, задача и руководителя следственного органа, и прокурора в общем состоит в обеспечении такого качества производства, которое позволит принять объективное решение по результатам расследования и при направлении уголовного дела в суд обеспечит возможность поддержания государственного обвинения на высоком уровне. Силы, средства и методы деятельности руководителя следственного органа и субъектов, с которыми он вступает в правоотношения, очевидно, согласованы по средствам, методам, силам. Следует презюмировать, что законодатель установил, по возможности, оптимальные сочетания сил, средств и методов для различных должностных лиц в целях решения единых задач предварительного следствия.

¹ *Брылев В. И.* Проблемы раскрытия и расследования организованной преступной деятельности в сфере наркобизнеса: дис. ... д-ра юрид. наук. Екатеринбург, 1999. С. 171–174; *Драпкин Л. Я.* Организационно-управленческие аспекты взаимодействия участников процесса раскрытия преступлений // Вопросы взаимодействия следователя и других участников расследования преступлений. Межвузовский сборник научных трудов. Свердловск, 1984. С. 132–145; *Нечаев В. В.* Организационно-правовые основы взаимодействия органов предварительного следствия и органов дознания. М.: Юрлитинформ, 2007. С. 81.

² См., напр.: *Аверьянова Т. В., Белкин Р. С., Корухов Ю. Г., Россинская Е. Р.* Криминалистика. / под ред. профессора Р. С. Белкина. М.: Издательская группа НОРМА-ИНФРА М, 1999. С.491.

³ *Победкин А. В., Новиков Е. А.* Руководитель следственного органа (процессуальные и организационные аспекты). М.: Юрлитинформ, 2010. С. 120.

В этой связи отношения руководителя следственного органа и с прокурором, и с вышестоящим ведомственным руководством (как с непосредственным руководителем, так и с функциональным руководителем вышестоящих следственных органов) являются взаимодействием в рамках правоотношений.

Высказано мнение, что взаимодействие может строиться на формальных и неформальных отношениях¹. Формальные имеют в своей основе нормы права, неформальные – это отношения, прямо не основанные на нормах права, возникающие на основе личных отношений в целях решения служебных задач.

Последний вид отношений нельзя полностью отрицать как неприемлемый. Так, получение от сотрудника вышестоящего следственного органа совета, который не подавляет внутреннее убеждение советующегося, оценивается им наряду с другими вариантами решения возникшей проблемы – вполне приемлемая форма отношений. Однако следует учитывать, что такого рода советы, как не имеющие процессуальной формы, ни в коей мере не снимают и не уменьшают ответственности за законность и обоснованность принятого следователем, руководителем следственного органа решения.

В этой связи руководителям следственного органа и следователям системы МВД России не следует рассчитывать на оценку решения как законного и обоснованного в рамках прокурорского надзора, если ранее в рамках неформальных отношений прокурорский работник высказал свое мнение относительно вопроса, находящегося в компетенции следователя и руководителя следственного органа.

Неформальные отношения руководителя следственного органа и следователя системы МВД России с прокурором по ключевым вопросам расследования – практика достаточно распространенная. Так, 61,9 % опрошенных руководителей следственного органа согласовывают с прокурором наиболее важные вопросы расследования, хотя это и не предусмотрено УПК: квалификацию преступления, объем обвинения, решение о возбуждении ходатайства о применении в качестве меры пресечения заключения под стражу. Высока доля и опрошенных следователей, подтвердивших, что с прокурором согласовываются наиболее важные вопросы расследования. Отдельные руководители следственного органа отметили, что предпочитают согласовывать с прокурором и более частные вопросы. Такая практика создает у руководителя следственного органа и следователя ложное представление о снижении уровня

¹ См.: *Победкин А. В., Новиков Е. А.* Руководитель следственного органа (процессуальные и организационные аспекты). М.: Юрлитинформ, 2010. С. 118.

ответственности за принимаемые решения, о принятии ее части прокурорским работником на себя. Очевидно, что никакого значения позиция прокурора, высказанная вне процессуальной формы, при осуществлении прокурорского надзора не имеет. Напротив, в ряде случаев руководитель следственного органа и следователь, которые предпочли пойти «на поводу» у прокурора вопреки своему внутреннему убеждению, лишаются возможности убедительной аргументации принятого решения в ситуациях последующего его признания незаконным или необоснованным.

Согласно ранее приведенной позиции Конституционного Суда прокурор является должностным лицом, в полном объеме отвечающим за качество расследования. Однако он не осуществляет процессуальное руководство, его полномочия весьма ограничены, в то время как следователь является лицом процессуально самостоятельным, а руководитель следственного органа имеет весь спектр полномочий по обеспечению эффективности и законности предварительного следствия. В связи с этим объективно в сложившейся ситуации процессуального регулирования полномочий прокурора и руководителя следственного органа необходимо признать, что прокурорский надзор по отношению к процессуальному контролю руководителя следственного органа имеет резервное значение, позволяющее нейтрализовать возможное преобладание в деятельности руководителя следственного органа ведомственных интересов над общегосударственными. Руководитель следственного органа, осуществляя процессуальное руководство и в его рамках – процессуальный контроль, обязан действовать объективно и беспристрастно, обеспечивая высокое качество предварительного расследования, его эффективность и законность в возможно короткие сроки.

Взаимодействие руководителя следственного органа с прокурором является периодическим и строится на положениях уголовно-процессуального законодательства, а в части мер прокурорского реагирования – и на нормах Федерального закона от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации»¹. В настоящее время процессуальные полномочия прокурора в отношении следователя ограничиваются следующими:

- 1) проверка исполнения требований федерального закона при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях;
- 2) вынесение мотивированного постановления о направлении соответствующих материалов в следственный орган для решения

¹ Далее – Закон о прокуратуре.

вопроса об уголовном преследовании по фактам выявленных прокурором нарушений уголовного законодательства;

3) требование от следственных органов устранения нарушений федерального законодательства, допущенных в ходе предварительного следствия (надо полагать, что такое требование может быть направлено прокурором и в ходе осуществления проверки сообщения о преступлении);

4) проверка законности и обоснованности решений следователя (руководителя следственного органа) об отказе в возбуждении, приостановлении или прекращении уголовного дела, для чего прокурор может истребовать соответствующие материалы и принять по ним решения, включая отмену незаконных и необоснованных постановлений об отказе в возбуждении уголовного дела, о приостановлении предварительного следствия, прекращении уголовного дела;

5) отмена незаконного или необоснованного решения следователя о возбуждении уголовного дела;

6) рассмотрение согласованного с руководителем следственного органа постановления следователя о возбуждении перед прокурором ходатайства о заключении с подозреваемым, обвиняемым досудебного соглашения о сотрудничестве;

7) рассмотрение представленной руководителем следственного органа информации следователя о несогласии с требованиями прокурора и принимать по ней решение;

8) участие в судебных заседаниях при рассмотрении в ходе досудебного производства вопросов об избрании мер пресечения, допускаемых только по судебному решению, продлении срока содержания под стражей, домашнего ареста, запрета определенных действий, изменении данных мер пресечения, допускаемых по судебному решению, а также при рассмотрении жалоб на действия следователя и руководителя следственного органа;

9) изъятие уголовного дела у органа дознания и передача его следователю с обязательным указанием оснований такой передачи;

10) изъятие любого уголовного дела или любых материалов проверки сообщения о преступлении у органа предварительного следствия федерального органа исполнительной власти и передача его (их) следователю Следственного комитета Российской Федерации с обязательным указанием оснований такой передачи;

11) передача уголовного дела от одного органа предварительного расследования другому в соответствии с правилами о подследственности, установленными ст. 151 УПК;

12) утверждение обвинительного заключения, постановления о направлении уголовного дела в суд для применения принудительных мер медицинского характера;

13) возвращение уголовного дела следователю со своими письменными указаниями о производстве дополнительного расследования, об изменении объема обвинения либо квалификации действий обвиняемых или для пересоставления обвинительного заключения и устранения выявленных недостатков;

14) направление мотивированного письменного запроса о предоставлении прокурору для ознакомления материалов находящегося в производстве уголовного дела;

15) обращение с требованием об устранении нарушений федерального законодательства, допущенных в ходе предварительного следствия, к руководителю вышестоящего следственного органа в случае несогласия руководителя следственного органа либо следователя с требованиями прокурора;

16) рассмотрение жалоб на действия следователя, руководителя следственного органа и принятие по ним решения (в случае удовлетворения жалобы, поданной в связи с нарушением разумных сроков уголовного судопроизводства в ходе досудебного производства по уголовному делу, прокурор в постановлении об удовлетворении жалобы должен указать процессуальные действия, осуществляемые для ускорения рассмотрения дела, и сроки их осуществления).

Таким образом, полномочия прокурора при осуществлении предварительного следствия связаны с определением подследственности, проверкой законности процессуальной деятельности, рассмотрением и разрешением жалоб участников судопроизводства, принятием мер по устранению выявленных нарушений федерального законодательства; решением вопроса о возможности направления уголовного дела в суд с обвинительным заключением (постановлением о направлении уголовного дела в суд для применения принудительных мер медицинского характера).

Полномочия прокурора вполне достаточны для обеспечения законности уголовно-процессуальной деятельности следователя и позволяют прокурору обеспечивать связь его надзорной деятельности в ходе досудебного производства с поддержанием в суде государственного обвинения.

Мало того, процессуальные возможности прокурора, надзирающего за законностью предварительного следствия, предусматривают даже элементы процессуального руководства. Так, если возвращение уголовного дела следователю со своими письменными указаниями о производстве дополнительного расследования, об изменении

объема обвинения либо квалификации действий обвиняемых или для пересоставления обвинительного заключения и устранения выявленных недостатков могут быть объяснены необходимостью эффективного поддержания государственного обвинения, то полномочие, предусмотренное ч. 2.1 ст. 124 УПК (указания о проведении процессуальных действий для ускорения судопроизводства и сроки их осуществления), – прямое вмешательство в компетенцию следователя и руководителя следственного органа, исключительно уполномоченных законом на определение направления предварительного следствия. Представляется, что в ч. 2.1 ст. 124 УПК необходимо внести изменения и изложить ее в следующей редакции: «В случае удовлетворения жалобы, поданной в соответствии с частью второй статьи 123 настоящего Кодекса, руководителем следственного органа в постановлении указываются процессуальные действия, которые должны быть осуществлены для ускорения производства, и сроки их осуществления. В постановлении прокурора указанные действия и сроки их осуществления указываются только, если жалоба подана на действия дознавателя, органа дознания, начальника органа дознания, начальника подразделения дознания».

Действия руководителя следственного органа по поступившему требованию прокурора об устранении нарушений федерального законодательства, допущенных в ходе досудебного производства, рассмотрены выше. Тем не менее, очевидно, что п. 7 ч. 2 ст. 37 УПК усугубляет недостаточное соответствие друг другу ч. 3 ст. 38 и ч. 4 ст. 39 УПК. Прокурор должен, как указывалось выше, информироваться о несогласии следователя с его требованием. Однако окончательное решение по позиции следователя принимает руководитель следственного органа. Таким образом, полномочие прокурора должно состоять в рассмотрении постановления руководителя следственного органа о несогласии с требованиями прокурора. Соответственно в п. 7 ч. 2 ст. 37 УПК необходимо внести соответствующие изменения. Равно и в ч. 6 ст. 37 УПК, где предусмотрено полномочие прокурора обращаться к руководителю вышестоящего следственного органа в случае несогласия с его требованиями руководителя следственного органа либо следователя.

Мнение о достаточности полномочий прокурора для решения стоящих перед ним задач по обеспечению качества расследования раздела разделяют подавляющее большинство опрошенных руководителей следственного органа и следователей (более 90 %).

Межведомственными нормативными правовыми актами обеспечено оптимальное взаимодействие руководителя следственного органа, следователя с прокурором при обеспечении законности ито-

говых процессуальных решений по результатам проверки сообщений о преступлении¹.

Прежде всего следует учитывать, что руководители следственных органов несут персональную ответственность за несоблюдение порядка рассмотрения сообщений о преступлениях и вынесение процессуальных решений, не соответствующих законодательству Российской Федерации. Они должны организовать систематический упреждающий контроль за проведением проверок сообщений о преступлении. Представляется, что указанная обязанность руководителя следственного органа не лишает и прокурора возможности до истечения срока проверки сообщения о преступлении при наличии оснований, например, поступившей жалобы, ознакомиться с соответствующими материалами и отреагировать путем использования предусмотренных законом средств.

В случае принятия решения об отказе в возбуждении уголовного дела по результатам проверки, проведенной в связи с постановлением прокурора о направлении материалов в следственный орган для решения вопроса об уголовном преследовании, руководитель следственного органа при даче согласия на такое решение обязан непосредственно изучать собранные материалы, проверяя их полностью и соответствие выводов об отсутствии достаточных оснований для возбуждения уголовного дела фактическим обстоятельствам, установленным в ходе проверки сообщения о преступлении.

Руководитель следственного органа должен обеспечить постоянный контроль за направлением прокурору копий постановлений об отказе в возбуждении уголовного дела в установленный законом срок, а также за приобщением к материалам проверки сведений, подтверждающих разъяснение заявителю права обжаловать данное постановление и порядок его обжалования.

Материалы проверок, по которым принято решение об отказе в возбуждении уголовного дела, при отсутствии оснований для его отмены необходимо направлять надзирающему прокурору в срок, не превышающий 5 суток с момента поступления соответствующего запроса, а в случае рассмотрения прокурором жалобы – в указанный им срок.

¹ 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: начальникам органов (подразделений): приказ от 26.03. 2014 Генпрокуратуры России № 147, МВД России № 209, ФСБ России № 187, СК России № 23, ФСКН России № 119, ФТС России № 596, ФСИН России № 149, Минобороны России № 196, ФССП России № 110, МЧС России № 154 // Рос. газ. 2014. 13 августа.

При невозможности направления материалов проверки по объективным причинам (например, в случае их утраты либо нахождения в удаленном месте) руководитель следственного органа должен безотлагательно информировать об этом прокурора и одновременно принимать исчерпывающие меры к незамедлительному представлению ему всех необходимых для разрешения жалобы материалов, используя любые виды доступной связи.

В этой связи не может служить достаточным оправданием нарушение установленного 5-ти суточного срока направления прокурору материалов проверок сообщения о преступлении по причине изучения данных материалов в вышестоящем следственном подразделении (практика нарушения срока предоставления прокурору материалов проверки, установленного межведомственным приказом, по данной причине достаточно распространена). Следует иметь в виду, что за своевременность направления и представления прокурору всех материалов проверок, а также копий постановлений об отказе в возбуждении уголовного дела руководители следственных органов несут персональную ответственность.

При этом прокурор обязан обеспечить всестороннюю, полную и объективную проверку законности и обоснованности всех постановлений об отказе в возбуждении уголовного дела в срок не позднее 5 суток с момента поступления материалов проверок сообщений о преступлениях. Признав решение об отказе в возбуждении уголовного дела незаконным или необоснованным, не позднее 5 суток с момента получения соответствующим прокурором материалов проверки сообщения о преступлении прокурор выносит мотивированное постановление о его отмене, в котором указывает конкретные обстоятельства, подлежащие дополнительной проверке, нарушения законодательства об уголовном судопроизводстве.

В случае признания постановления об отказе в возбуждении уголовного дела законным и обоснованным прокурор в срок до 5 суток с момента принятия решения об этом возвращает материалы по принадлежности с сопроводительным письмом, в котором в обязательном порядке содержится информация о согласии с выводами об отсутствии достаточных данных, указывающих на признаки преступления. Изучение практики показывает, что такая информация содержится в сопроводительных письмах прокуроров далеко не всегда. Руководитель следственного органа не должен оставлять без внимания это нарушение межведомственного нормативного правового акта, принимая меры к получению письменного подтверждения позиции прокурора о законности решения об отказе в возбуждении уголовного дела.

В настоящее время вопрос об обеспечении законности при принятии решений об отказе в возбуждении уголовного дела все еще стоит достаточно остро. Так, в Докладе о деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2018 г. указывается, что количество поступивших жалоб на необоснованный отказ в возбуждении уголовного дела по сравнению с 2017 г. возросло более чем в два раза (с 786 до 1 780). Зачастую при отмене постановления об отказе в возбуждении уголовного дела дополнительные проверочные мероприятия не проводятся, а новое постановление дублирует предшествующее. Сложившееся положение связывается в указанном Докладе Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации с ослаблением полномочий прокурора¹.

Представители Генеральной прокуратуры Российской Федерации также полагают, что прокурору необходимо предоставить право самостоятельно возбуждать уголовные дела. В целом, как отмечает Б. Я. Гаврилов, можно согласиться, что следователи (равно и дознаватели) не всегда должным образом реагируют на постановления прокурора о направлении соответствующих материалов в орган предварительного следствия для решения вопроса об уголовном преследовании². Однако для решения данной проблемы коренным образом ломать уголовно-процессуальное законодательство нет никакой необходимости. Вполне достаточно, по мнению данного автора, изменить редакцию п. 4 ч. 1 ст. 140 УПК, установив, что постановление прокурора о направлении материалов в орган предварительного расследования для решения вопроса об уголовном преследовании влечет принятие решения следователем, дознавателем о возбуждении уголовного дела в обязательном порядке, за исключением некоторых случаев: истечение сроков давности; отсутствие заявления потерпевшего, если уголовное дело не может быть возбуждено иначе как по его заявлению; отсутствие заключения суда, отсутствие согласия Совета Федерации, Государственной Думы, Конституционного Суда Российской Федерации о наличии признаков преступления в действиях лиц, указанных в ст. 448 УПК; акт об амнистии; наличие в отношении подозреваемого или обвиняемого вступившего в законную силу приговора суда по тому же обвинению либо определения суда или постановления судьи о прекращении уголовного дела по тому же обвинению; наличие в отно-

¹ Доклад о деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2018 год // <http://ombudsmanrf.org/content/doclad2018>.

² См., напр.: *Гаврилов Б. Я.* О повышении роли прокурора в уголовном судопроизводстве в условиях радикально-либеральных тенденций развития законодательства // Публичное и частное право. 2019. № 1 (41). С. 140.

шении подозреваемого или обвиняемого неотмененного постановления органа дознания, следователя или прокурора о прекращении уголовного дела по тому же обвинению либо об отказе в возбуждении уголовного дела; отказ Государственной Думы Российской Федерации в даче согласия на лишение неприкосновенности Президента Российской Федерации¹.

Неточности некоторых законодательных формулировок относительно полномочий прокурора затрудняют взаимодействие прокурора и руководителя следственного органа. Так, согласно п. 5.1 ч. 1 ст. 37 УПК прокурор вправе истребовать и проверять законность и обоснованность решений следователя или руководителя следственного органа о приостановлении или прекращении уголовного дела и принимать по ним решение в соответствии с УПК. Копии соответствующих постановлений направляются прокурору согласно требованиям закона, следовательно, речь идет об истребовании уголовного дела, которое должно быть представлено прокурору руководителем следственного органа в кратчайшие сроки.

В данном случае не требуется особая мотивировка письменного запроса прокурора, которая согласно ч. 2.1 ст. 37 УПК необходима для предоставления прокурору возможности ознакомления с материалами уголовного дела, находящегося в производстве следователя. Такая мотивировка не может состоять лишь в законодательно закрепленной функции прокурора осуществлять надзор за следствием (ч. 1 ст. 37 УПК). Мотивами необходимости изучения уголовного дела прокурором могут выступать, например, сомнение в обоснованности отдельных решений следователя, поступившие жалобы, длительность сроков расследования и т. д. Указание в письменном запросе прокурора мотивов запроса уголовного дела необходимо для корректировки контролирующего поведения руководителя следственного органа, в этой связи, в случае немотивированности запроса прокурора, целесообразно у него уточнять мотивы данного запроса.

Запрос прокурора должен быть адресован не следователю, как иногда указывают в литературе², а руководителю следственного органа, который обязан организовать предоставление уголовного дела прокурору, изучить мотивы запроса и принять, при необходимости, соответствующие меры по повышению качества расследования.

¹ *Гаврилов Б. Я.* О повышении роли прокурора в уголовном судопроизводстве в условиях радикально-либеральных тенденций развития законодательства // Публичное и частное право. 2019. № 1 (41). С. 141.

² *Победкин А. В., Новиков Е. А.* Руководитель следственного органа (процессуальные и организационные аспекты). М.: Юрлитинформ, 2010. С. 124–125.

Следует иметь в виду, что сроки отмены прокурором постановлений следователя о возбуждении уголовного дела (ч. 4 ст. 146 УПК), об отказе в возбуждении уголовного дела (ч. 6 ст. 148 УПК), о приостановлении предварительного следствия (ч. 1.1. ст. 211 УПК), о прекращении уголовного дела (ч. 1 ст. 214 УПК) не являются пресекательными¹.

Их истечение не препятствует прокурору отменить перечисленные постановления и является основанием только для дисциплинарной ответственности прокурора.

Руководитель следственного органа обязан организовать эффективное реагирование на поступление представления прокурора об устранении нарушений федерального законодательства (ст. 24 Закона о прокуратуре). Представление прокурора подлежит безотлагательному рассмотрению. В течение месяца со дня внесения представления должны быть приняты конкретные меры по устранению допущенных нарушений закона, их причин и условий, им способствующих; о результатах принятых мер должно быть сообщено прокурору в письменной форме.

Взаимодействие руководителя следственного органа территориального органа МВД России с руководителем вышестоящего следственного органа осуществляется как в процессуальной, так и в непроцессуальной форме. При этом по вопросам расследования конкретных уголовных дел, конкретным материалам проверок сообщений о преступлениях взаимодействие может быть только процессуальным. Непроцессуальное взаимодействие допускается исключительно в части решения организационных вопросов деятельности следственного подразделения.

Выше отмечалось, что руководитель вышестоящего следственного органа осуществляет в отношении руководителя нижестоящего следственного органа функцию процессуального контроля.

К сожалению, контрольные возможности руководителя вышестоящего следственного органа² урегулированы УПК недостаточно четко. Ряд полномочий руководителя вышестоящего следственного

¹ По делу о проверке конституционности отдельных положений Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданина М. И. Бондаренко: постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 14 ноября 2017 г. № 28-П по делу о проверке конституционности отдельных положений Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданина М. И. Бондаренко // СЗ РФ. 2017. № 48. Ст. 7299.

² Ранее отмечалось, что употребление в отдельных статьях УПК термина «вышестоящий руководитель следственного органа» является не в полной мере корректным. Целесообразно привести терминологию к единству и использовать исключительно термин «руководитель вышестоящего следственного органа».

органа имеют существенные огрехи с точки зрения законодательной техники их изложения. О других законодатель умолчал, и является ли это умолчание «квалифицированным» (т. е. сознательным ввиду возможности решения вопроса путем толкования норм УПК), не всегда очевидно.

Согласно п. 7 ст. 39 УПК руководитель следственного органа имеет полномочие по отмене незаконных или необоснованных постановлений нижестоящего следственного органа в установленном порядке. Однако такого порядка УПК не установил. Возникает вопрос: может ли руководитель вышестоящего следственного органа отменить любое незаконное или необоснованное постановление руководителя нижестоящего следственного органа или такое право может быть реализовано им только в случае, когда к нему поступает обращение прокурора (ч. 6 ст. 37 УПК)?

Кроме того, в УПК нечетко решен вопрос о возможности руководителя вышестоящего следственного органа реализовывать полномочия, предусмотренные в ст. 39 УПК в отношении следователя нижестоящего следственного органа. В ч. 3 ст. 39 УПК законодатель не посчитал нужным даже предусмотреть виды решений, которые могут быть приняты руководителем вышестоящего следственного органа по представленным письменным возражениям следователя на указания руководителя следственного органа.

Буквальное толкование УПК, в котором используются термины «руководитель следственного органа», раскрытое понятием (п. 38.1 ст. 5 УПК), и «вышестоящий руководитель следственного органа», может привести к поспешному выводу, согласно которому вышестоящий руководитель следственного органа имеет лишь те полномочия, которые для него прямо предусмотрены в тексте уголовно-процессуального закона.

Однако такой вывод вряд ли соответствует замыслу законодателя, в том числе и в силу того, что система органов предварительного следствия в каждом федеральном государственном органе представляет собой централизованную систему с подчинением нижестоящих руководителей следственных подразделений вышестоящим. При такой системе вышестоящие руководители не могут не иметь полномочий по управлению деятельностью нижестоящих следственных подразделений, элементом которого является контроль. Важно, что такие полномочия руководители вышестоящих следственных подразделений должны иметь не только в части организации работы, но и в части осуществления должностными лицами нижестоящих следственных подразделений процессуальной деятельности. В противном случае руководители вышестоящих следственных органов

утрачивают основания ответственности за качество процессуальной деятельности нижестоящих следственных органов. Такая трактовка процессуального статуса руководителя вышестоящего следственного органа, очевидно, не соответствует замыслу законодателя.

Руководители вышестоящих следственных органов, исходя из системного толкования уголовно-процессуальных норм, имеют право принимать решения, обязательные для руководителей нижестоящих следственных органов и следователей, отменять принятые ими решения, а также осуществлять любое процессуальное полномочие нижестоящего должностного лица следственного органа¹.

Такой вывод подтверждается анализом ряда положений УПК. Так, согласно ч. 5 ст. 39 УПК все полномочия руководителя следственного органа, предусмотренные ст. 39 УПК, осуществляют руководители следственных органов любого уровня. Заметим, что в ч. 5 ст. 39 УПК речь идет не о руководителях следственного органа соответствующих федеральных органов исполнительной власти (при соответствующих федеральных органах исполнительной власти), а о «руководителях следственных органов», что дает основание полагать, что указанные руководители являются не только административными, но и процессуальными руководителями всех следственных органов в их соответствующей системе.

Очевидно, что с точки зрения законодательной техники в УПК отсутствовала необходимость прямого перечисления всех процессуальных возможностей руководителя вышестоящего следственного органа в отношении должностных лиц нижестоящего следственного органа, они в ряде случаев подразумеваются как достаточно ясные. Например, в УПК умалчивается о решениях, которые может принять руководитель вышестоящего следственного органа по возражениям следователя на указания руководителя следственного органа. Однако нет сомнений, что руководитель вышестоящего следственного органа должен реагировать процессуальными средствами: либо передать уголовное дело другому следователю, либо дать указание об этом руководителю нижестоящего следственного органа, либо отменить его указания, либо поручить произвести предварительное следствие самому руководителю следственного органа. Равно предполагается наличие процессуальных полномочий руководителя вышестоящего следственного органа в случае обращения к нему прокурора в порядке ч. 6 ст. 37 УПК. В случае удовлетворения руководителем вышестоящего следствен-

¹ См.: *Победкин А. В., Новиков Е. А.* Руководитель следственного органа (процессуальные и организационные аспекты). М.: Юрлитинформ, 2010. С. 145–147.

ного органа требования прокурора он, несомненно, обладает всей полнотой процессуальных возможностей по устранению допущенных нарушений законодательства.

Таким образом, вряд ли имеются основания подвергать сомнению возможность использования руководителем вышестоящего следственного органа процессуальных возможностей, предусмотренных ст. 39 УПК, в отношении следователя и руководителя нижестоящего следственного органа.

Опрос, проведенный среди следователей, показал, что руководители следственных органов территориальных органов МВД России на региональном уровне активно используют полномочия по осуществлению процессуального контроля: 66,7 % опрошенных следователей на вопрос: «Как часто вышестоящий орган предварительного следствия запрашивает уголовное дело, находящееся в производстве следователя?» – ответили: 34,4 % – периодически; 22 % – редко; 10,3 % – только в случае поступления в вышестоящий следственный орган жалобы на действия следователя. При этом 89,5 % опрошенных сообщили, что по запрошенным вышестоящим следственным органом уголовным делам всегда поступают указания, 5,3 % получали указания от вышестоящего руководителя следственного органа, однако не по всем уголовным делам, которые запрашивались. При этом практически все опрошенные следователи отметили, что в случае поступления указаний вышестоящего руководителя следственного органа они всегда детализированы, содержат требования провести конкретные мероприятия.

Изучение практики показывает, что процессуальный контроль руководителей следственного органа территориального органа МВД России на региональном уровне осуществляется достаточно эффективно и в соответствии с требованиями уголовно-процессуального законодательства.

Основания для изучения уголовных дел в вышестоящем следственном органе устанавливаются по результатам анализа информации, направляемой нижестоящим следственным органом. Одним из основных источников информации для вышестоящего следственного органа является отчетность нижестоящего органа, представляемая по установленным формам. Кроме того, анализируемая информация включает в себя: оперативные сводки о совершенных преступлениях и происшествиях; сведения о возбуждении уголовных дел по преступлениям экономической и коррупционной направленности (проекты соответствующих постановлений должны согласовываться с руководителем вышестоящего следственного подразделения); об уголовных делах, по которым руководи-

тель следственного органа территориального органа МВД России на районном уровне продлил срок следствия до 3-х месяцев; об уголовных делах, переданных из других правоохранительных органов; о направленных представлениях и требованиях надзирающих прокуроров, а также результаты их рассмотрения; об уголовных делах, по которым прокурором либо руководителем следственного органа принимались решения об отмене ранее вынесенных постановлений; об уголовных делах, возвращенных на дополнительное расследование; об уголовных делах, возвращенных в порядке ст. 237 УПК; о перспективе окончания уголовных дел; об уголовных делах, направленных в суд в текущем месяце; о количестве преступлений по уголовным делам, направленным в суд; об уголовных делах, по которым предполагается принятие решения о приостановлении предварительного следствия; об уголовных делах, которые планировалось направить прокурору; об уголовных делах, направленных прокурору; об уголовных делах, оконченных производством, в том числе направленных в суд, количестве эпизодов по ним; об уголовных делах прошлых лет, оконченных производством; об уголовных делах, предварительное следствие по которым приостановлено по ст. 208 УПК, в том числе повторно приостановленных; об уголовных делах, направленных прокурору в срок свыше установленного УПК; о лицах, оправданных и необоснованно привлеченных к уголовной ответственности; о размере причиненного и возмещенного ущерба по оконченным делам; о стоимости имущества, на которое наложен арест; об уголовных делах, производство по которым возобновлено из числа уголовных дел, по которым ранее предварительное следствие приостанавливалось, и направленных прокурору для утверждения обвинительного заключения; о рассмотрении жалоб граждан; сведения о профилактике преступлений и работе со средствами массовой информации; о нарушениях законности и причинах продления сроков предварительного следствия; акты сверок вещественных доказательств и уголовных дел и др.

Изучение уголовных дел и материалов в вышестоящем следственном органе должно осуществляться и в рамках упреждающего контроля, например, в целях обеспечения законности при принятии планируемого решения о прекращении уголовного дела. Разумеется, такой контроль, прежде всего во вверенном подразделении, должен быть организован руководителем следственного органа.

Не должно подвергаться сомнению право иных, кроме руководителя вышестоящего следственного органа, должностных лиц вышестоящего следственного органа изучать по поручению их руководителя уголовные дела, находящиеся в производстве следователей

нижестоящего следственного органа. Такое право не противоречит п. 3.1 приказа МВД России № 1, согласно которому «никто, кроме специально уполномоченных на то законом лиц, не вправе проверять уголовные дела, находящиеся в производстве следователей».

Право должностного лица вышестоящего следственного органа знакомиться с материалами конкретных уголовных дел, проверок сообщений о преступлениях, находящихся в производстве следователя нижестоящего следственного органа, усматривается из системного толкования положений ст. 39 УПК и ведомственных нормативных правовых актов¹.

Так, следственное подразделение территориального органа МВД России на региональном уровне имеет одной из основных задач осуществление в пределах своих полномочий контроля за соблюдением законности и разумных сроков при расследовании преступлений, а в числе основных функций – контроль за деятельностью подчиненных органов предварительного следствия, оказание им практической помощи, в том числе в расследовании наиболее сложных уголовных дел, осуществление процессуального контроля за производством предварительного следствия, соблюдением законности и разумных сроков.

Исходя из изложенного, руководитель следственного органа территориального органа МВД России на региональном уровне вправе организовать предусмотренную п. 2 ч. 1 ст. 39 УПК проверку материалов проверки сообщения о преступлении или материалов уголовного дела либо лично, либо посредством делегирования полномочия по изучению материалов уголовного дела (проверки сообщения о преступлении) подчиненному сотруднику с последующим докладом.

Несмотря на то, что право руководителя вышестоящего следственного органа пользоваться процессуальными полномочиями, предусмотренными ст. 39 УПК, вытекает из смысла закона и его системного толкования, представляется целесообразным дополнить УПК соответствующим положением. Например, в ст. 39 УПК –

¹ См.: Типовое положение о следственном управлении (отделе) управления на транспорте Министерства внутренних дел Российской Федерации по федеральному округу, следственном управлении (отделе) линейного управления Министерства внутренних дел Российской Федерации на железнодорожном, водном и воздушном транспорте, подчиненного Министерству внутренних дел Российской Федерации, главному следственному управлению (управлению, отделе) министерства внутренних дел по республике, главного управления, управления Министерства внутренних дел Российской Федерации по иному субъекту Российской Федерации (приложение № 1 к приказу МВД России № 1).

предусмотреть ч. 6 в следующей редакции: «Руководитель вышестоящего следственного органа вправе реализовывать полномочия, предусмотренные настоящей статьей при производстве предварительного следствия (проверке сообщения о преступлении) в нижестоящем следственном органе».

Организация взаимодействия руководителя вышестоящего следственного органа с должностными лицами нижестоящих следственных подразделений (как в рамках процессуальной формы, так и в случае решения организационных вопросов) должна осуществляться через руководителя нижестоящего следственного органа.

Следователь не должен, минуя непосредственного руководителя следственного органа, обращаться с ходатайствами к руководителю вышестоящего следственного органа, равно как и руководитель вышестоящего следственного органа в обход нижестоящего не должен разрешать отводы, заявленные следователю, согласовывать ходатайства о производстве различных процессуальных действий, допускаемых по судебному решению¹.

Взаимодействие руководителя следственного органа территориального органа МВД России на районном уровне с вышестоящим руководителем следственного органа по организационным вопросам осуществляется с учетом положения начальника следственного подразделения как заместителя начальника территориального органа МВД России на районном уровне. Непосредственно он подчинен указанному начальнику, однако возглавляемое им подразделение является подчиненным и вышестоящему следственному органу – следственному подразделению территориального органа МВД России на межрегиональном или региональном уровне. Согласно Типовому положению о следственном подразделении такого уровня (приложение № 1 к приказу МВД России № 1) оно обеспечивает организационно-методическое руководство деятельностью подчиненных органов предварительного следствия в системе МВД России в целях всестороннего, полного и объективного расследования преступлений, отнесенных к подследственности следователей органов внутренних дел Российской Федерации.

В части управленческого воздействия указанное следственное подразделение:

– осуществляет контроль за деятельностью подчиненных органов предварительного следствия, оказывает им практическую и методическую помощь, проверяет организацию их работы, раз-

¹ См.: *Победкин А. В., Новиков Е. А.* Руководитель следственного органа (процессуальные и организационные аспекты). М.: Юрлитинформ, 2010. С. 147.

рабатывает мероприятия по устранению выявленных недостатков и контролирует их выполнение;

- обобщает и анализирует обстоятельства, способствовавшие совершению преступлений;

- организует деятельность органов предварительного следствия по возмещению материального ущерба, причиненного преступлениями;

- разрабатывает и реализует меры по улучшению качества и сокращению сроков производства предварительного следствия, соблюдению прав и законных интересов граждан на основе анализа статистической и иной информации о результатах деятельности органов предварительного следствия;

- собирает, обобщает, изучает и анализирует правоприменительную практику органов предварительного следствия;

- контролирует использование в органах предварительного следствия криминалистических средств, оргтехники, служебного автотранспорта, а также сохранность вещественных доказательств и изымаемых при расследовании предметов и ценностей;

- обобщает и внедряет в практику положительный опыт расследования, организации оперативно-служебной деятельности и использования технических средств.

В этих целях вышестоящий следственный орган проводит совещания, семинары, осуществляет подготовку информационных материалов; запрашивает и получает от подразделений органов внутренних дел документы, справочные и иные материалы, необходимые для принятия решений по вопросам, связанным с его деятельностью.

Действенным средством управленческого характера является заслушивание следователей и руководителей нижестоящих следственных органов в аппаратах вышестоящих следственных органов по проблемным вопросам расследования: уголовным делам, представляющим сложность в расследовании, выработке согласованного решения по вопросам привлечения в качестве обвиняемого, объема обвинения и квалификации содеянного, проведения дополнительных следственных действий и оперативно-розыскных мероприятий.

Аналогичные заслушивания следователей предварительно должны быть организованы руководителем следственного органа территориального органа МВД России на районном уровне.

Соответственно руководитель следственного подразделения территориального органа МВД России на районном уровне предоставляет вышестоящему следственному органу необходимую информацию; организует выполнение мероприятий по устранению

выявленных недостатков с докладом в вышестоящее следственное подразделение; принимает меры по внедрению в практику расследования преступлений подчиненными следователями положительного опыта расследования, мер по эффективному возмещению вреда, причиненного преступлениями, сокращению сроков расследования, обеспечивает участие следователей в совещаниях, семинарах, организуемых вышестоящим следственным органом.

Руководитель следственного органа МВД России на районном уровне в части взаимодействия с вышестоящим следственным подразделением представляет возглавляемое следственное подразделение; обеспечивает своевременное представление в вышестоящий орган предварительного следствия информации по уголовным делам в объеме и в порядке, определяемом Следственным департаментом, вышестоящим органом предварительного следствия; в установленном порядке вносит предложения о направлении сотрудников на обучение по дополнительным профессиональным программам; организует в установленном порядке аттестацию сотрудников, представляет их к присвоению специальных званий; с учетом оперативной обстановки, нагрузки и других обстоятельств вносит начальнику вышестоящего органа предварительного следствия при необходимости предложения по перераспределению штатной численности возглавляемого следственного подразделения; по поручению организует в установленном порядке проведение служебных проверок (проверок), по результатам которых может вносить предложения о привлечении сотрудников и работников подчиненного подразделения к дисциплинарной ответственности (ответственности); вносит предложения о поощрении и наложении дисциплинарных взысканий на сотрудников, федеральных государственных гражданских служащих и работников, непосредственно участвует в решении вопросов правовой и социальной защиты сотрудников, федеральных государственных гражданских служащих и работников следственного управления (отдела, отделения, группы)¹.

Таким образом, руководитель следственного органа территориального органа МВД России на районном уровне взаимодействует с прокурором в порядке, определенном уголовно-процессуальным законодательством и законодательством о прокуратуре Российской Федерации, с руководством вышестоящего следственного органа – в процессуальном порядке, а также в порядке, урегулированном законодательством о службе в органах внутренних дел Российской Федерации и ведомственными нормативными правовыми актами.

¹ Приложение № 4 к приказу МВД России № 1.

3.2. Отношения руководителя следственного органа территориального органа МВД России на районном уровне с непосредственным руководителем и их влияние на осуществление процессуального и ведомственного контроля

Начальник территориального органа МВД России на районном уровне обладает процессуальными полномочиями только в качестве начальника органа дознания. Применительно к проверке сообщения о преступлении, осуществляемой следователем, равно как и к производству предварительного следствия никакими процессуальными возможностями начальник территориального органа МВД России не обладает. Это значит, что никакого влияния на судьбу проверки сообщения о преступлении или уголовного дела начальник территориального органа МВД России любого уровня оказать не может.

Особое положение должностных лиц, осуществляющих предварительное следствие, в отличие от субъектов, производящих дознание, обусловлено исторически. Существенные ограничения по вмешательству в процессуальную деятельность следователя объясняются его особыми юстиционными функциями. Как ранее отмечалось, организационно в России следователи длительное время принадлежали к судебным органам.

Исходя из исторического предназначения и развития следственного аппарата в России, его современных задач и функций, сложилось и особое отношение к процессуальному статусу следователя – как к статусу лица процессуально независимого, положение которого в уголовном процессе связано с осуществлением им функций не полиции, а юстиции, что нашло выражение и в особой системе специальных званий сотрудников следственных аппаратов и порядке назначения на должности в следственных подразделениях (например, следователи следственных подразделений территориальных органов МВД России на районном уровне назначаются на должность заместителем начальника территориального органа МВД России на региональном уровне – начальником главного следственного управления (управления, отдела).

Особый статус следственных подразделений в системе МВД России подтверждается и уровнем определения их задач и функций – Указом Президента Российской Федерации (Положение об органах предварительного следствия).

Дознание же исторически, в частности согласно Уставу уголовного судопроизводства 1864 г., рассматривалось в основном как процессуальная деятельность обеспечительного характера, осуществляемая до

передачи уголовного дела судебному следователю, и лишь в советское время расследование уголовных дел органами дознания (дознавателями) с направлением их в суд достигло значительных объемов. Однако дознание как форма предварительного расследования предусмотрено в основном по уголовным делам небольшой и средней тяжести (п. 1 ч. 3 ст. 150 УПК). Кроме того, даже эти уголовные дела могут быть переданы по письменному указанию прокурора для производства предварительного следствия.

Соответственно дознаватель имеет несколько меньший объем процессуальной самостоятельности по сравнению со следователем как в части организации процессуального контроля и надзора за его деятельностью, осуществляемых прокурором, начальником органа дознания, начальником подразделения дознания, так и в части невозможности приостанавливать исполнение указаний прокурора, начальника органа дознания, начальника подразделения дознания при обжаловании таковых (ч. 4 ст. 41 УПК).

Во взаимоотношениях с начальником территориального органа МВД России на районном уровне его заместитель – начальник следственного подразделения должен в полной мере обеспечивать процессуальную самостоятельность следователя и строго руководствоваться положением п. 3.1 приказа МВД России № 1-2018: «...никто, кроме специально уполномоченных на то законом лиц, не вправе проверять уголовные дела, находящиеся в производстве следователей, давать по ним указания, оценивать процессуальные действия, а также решения следователей и руководителей следственных органов, не отмененные в установленном порядке».

Вместе с тем руководители следственных органов не всегда проявляют необходимую принципиальность в обеспечении процессуальной самостоятельности следователей, позволяют вмешиваться в процесс расследования должностным лицам, не имеющим на это права.

Так, Следственным департаментом выявлены факты предоставления для изучения уголовных дел начальнику полиции, постановки им задач руководителю следственного органа по определению количества уголовных дел, подлежащих приостановлению в перспективе. Подобные факты являются грубейшим нарушением уголовно-процессуального законодательства и ведомственных нормативных правовых актов.

Руководитель следственного органа обязан обеспечить исполнение требований п. 3.1 приказа МВД России от 09.01.2018 № 1 в отношении с любыми должностными лицами, не обладающими, согласно закону, правом на изучение материалов уголовного дела (материалов проверки сообщения о преступлении).

Кроме того, приказ МВД России от 09.01.2018 № 1 возлагает на руководителя (начальника) территориальных органов ряд обязанностей и запретов в части руководства деятельностью следственных подразделений. Так, начальник территориального органа МВД России обязан:

- выделять для хранения вещественных доказательств и изъятых в ходе предварительного следствия материальных ценностей, исходя из их специфики, объемов и габаритов, помещения, в том числе отдельные специальные помещения, предназначенные для хранения предметов (средств, веществ), которые могут причинить вред другим предметам или для которых требуются особые условия хранения и (или) площадки, специально оборудованные для обеспечения их сохранности, контроля за размещением и перемещением на территории, закрытия доступа посторонних лиц;

- назначать по согласованию с начальником следственного подразделения лицо, ответственное за хранение и учет принятых вещественных доказательств и ценностей, в соответствии с требованиями постановления Правительства Российской Федерации от 08.05.2015 № 449 «Об условиях хранения, учета и передачи вещественных доказательств по уголовным делам»;

- принимать в соответствии с законодательством Российской Федерации меры по обеспечению правовой и социальной защиты сотрудников органов предварительного следствия, по их защите при наличии угрозы посягательства на жизнь, здоровье и имущество в связи со служебной деятельностью, а также их близких.

- рационально использовать служебное время следователей, исключив их привлечение к проверкам несения службы нарядами патрульно-постовой службы, соблюдения паспортного режима, патрулированию, рейдам, охране общественного порядка при проведении массовых (культурных, спортивных) мероприятий и выполнению других несвойственных функций, не связанных с исполнением уголовно-процессуального законодательства Российской Федерации, сосредоточив все силы и средства органов предварительного следствия на расследовании преступлений.

К сожалению, случаи привлечения следователей к выполнению несвойственных им функций еще встречаются в практике. Руководитель следственного органа обязан добиваться строго соблюдения требований приказа МВД России от 09.01.2018 № 1 в части исполнения начальником территориального органа МВД России обязанностей, предусмотренных в данном приказе.

Следует учитывать, что при проведении инспекторских, контрольных и целевых проверок право изучать уголовные дела и материалы

проверок сообщений о преступлениях вправе изучать только представители следственных подразделений, входящие в состав соответствующих комиссий.

В частности, право сотрудника Следственного департамента (должностного лица иного следственного подразделения, привлеченного к проверке) знакомиться, как отмечено выше, с материалами конкретных уголовных дел, проверок сообщений о преступлениях, находящихся в производстве следователя, усматривается из системного толкования ч. 5 ст. 39 УПК, Положения об органах предварительного следствия; Положения о Следственном департаменте МВД России; соответствующего типового положения, регламентирующего задачи, функции и права следственного подразделения, в котором проходит службу (работает) член соответствующей комиссии¹.

При организации взаимодействия руководителя следственного подразделения территориального органа МВД России на районном уровне с начальником территориального органа необходимо учитывать, что начальник территориального органа МВД России является начальником органа дознания, с которым следователи в ходе расследования уголовного дела находятся в тесном взаимодействии. Кроме того, эффективное расследование предполагает взаимодействие следователя с другими должностными лицами и подразделениями территориального органа МВД России. Обеспечивая взаимодействие с территориальным органом МВД России как органом дознания, а также с иными подразделениями и должностными лицами данного территориального органа, руководитель следственного подразделения обеспечивает, при необходимости, использование полномочий своего непосредственного начальника.

Учитывая, что термин «орган дознания» применим только к ситуациям реализации должностными лицами территориального органа МВД России процессуальных полномочий, отношения руководителя следственного органа (следователя) и органа дознания (его начальника) имеют исключительно процессуальную основу.

Согласно УПК следователь вправе давать органу дознания обязательные для исполнения письменные поручения о проведении оперативно-розыскных мероприятий², производстве отдельных следствен-

¹ Право сотрудника (работника, федерального государственного гражданского служащего) вышестоящего следственного органа знакомиться с материалами уголовных дел и материалами проверки сообщения о преступлении по соответствующему поручению руководителя следственного органа обосновано в настоящей работе выше.

² В данном случае законодателем допущена неточность: оперативно-розыскные мероприятия осуществляет не орган дознания, а оперативное подразделение территориального органа МВД России или других государственных органов.

ных действий, об исполнении постановлений о задержании, приводе, об аресте, о производстве иных процессуальных действий, а также получать содействие при их осуществлении (п. 4 ч. 2 ст. 38 УПК). Начальник органа дознания (п. 17 ст. 5 УПК) – должностное лицо, возглавляющее соответствующий орган дознания, а также его заместитель. Таким образом, поручение следователя (руководителя следственного органа, расследующего дело лично) адресовано начальнику территориального органа (его заместителю¹), который обязан организовать выполнение органом дознания процессуальной обязанности по выполнению письменного поручения следователя.

В данном случае заместитель начальника территориального органа МВД России имеет властные, основанные на УПК, полномочия в отношении своего непосредственного руководителя, возглавляющего территориальный орган МВД России, и должен проявлять принципиальность, обеспечивая выполнение поручения следователя. Для этого могут быть использован и административный статус руководителя следственного органа, являющегося заместителем начальника территориального органа МВД России. Нередко поручения следователей органу дознания исполняются крайне некачественно или не исполняются вовсе (Следственным департаментом выявлены случаи игнорирования в одном из регионов до 40 % поручений следователей). Однако и поручения, направляемые в порядке п. 4 ч. 1 ст. 39 УПК, не должны быть формальными и низкого качества, что к сожалению, не редкость. В материалах проверок Следственного департамента отмечаются многочисленные факты направления в орган дознания вместо конкретных заданий на отработку одной из версий стереотипных, нелогичных и применимых к любым видам преступлений поручений об их раскрытии, на которые оперативные подразделения направляют такие же формальные ответы.

Начальник территориального органа МВД России обязан контролировать деятельность следственного подразделения и принимать управленческие решения, направленные на повышение эффективности его деятельности, в пределах своей компетенции. Однако полномочия начальника территориального органа МВД России ограничены административно-организационным воздействием на следственное подразделение и его должностных лиц.

При этом начальник территориального органа МВД России не должен ставить следственному подразделению задачи, опираясь исключи-

¹ Представляется целесообразным внести изменения в п. 17 ст. 5 УПК, оговорив в нем, что заместитель начальника органа дознания, являющийся руководителем следственного органа, не охватывается понятием «начальник органа дознания».

тельно на количественные показатели. К сожалению, такая практика далеко не изжита (например, ставятся задачи по расследованию определенного количества уголовных дел тех или иных категорий, направлению в суд уголовных дел в отношении не менее определенного количества лиц или по определенному количеству эпизодов и др.). Нацеливание следственных подразделений на достижение исключительно количественного результата влечет за собой преждевременное возбуждение уголовных дел и принятие решений о направлении их в суд при отсутствии доказательственной базы в полном объеме.

Статус заместителя начальника территориального органа МВД России должен использоваться руководителем следственного подразделения и для решения еще одной важной проблемы: обеспечения качества материалов проверок сообщений о преступлении и уголовных дел, поступающих из органа дознания в следственное подразделение. Зачастую такие материалы заволокичены и крайне низкого качества, что отрицательно сказывается на эффективности предварительного следствия. Для решения данной проблемы руководителю следственного органа необходимо инициировать перед начальником территориального органа МВД России, который имеет процессуальный статус и начальника органа дознания, вопрос о проведении комплекса мероприятий по повышению уровня процессуальной деятельности должностных лиц органов дознания.

Поскольку территориальный орган МВД России помимо функции предварительного следствия реализует и другие функции, то с учетом особых процессуальных и организационных правоотношений между руководителем следственного органа, следователем и начальником территориального органа выделяется несколько направлений организации последнего деятельности органа предварительного следствия:

1) упорядочивание организационно-структурного построения органа предварительного следствия, обеспечения его соответствия типовым организационно-правовым формам, нормативам численности, типовым организационным структурам;

2) создание условий для упорядочения процессуальной деятельности следователей, учета их потребностей при формировании смет расходования бюджетных средств, заявок на поставку криминалистической, организационной и иной используемой ими техники и средств связи и приоритетов в вопросах финансового, материально-технического и социального обеспечения. Результаты инспектирования, целевых и контрольных проверок показывают, что по направлению тылового обеспечения остается много проблем. Не всегда следователи могут использовать информационно-справочные правовые системы, не имеют исправных рабочих станций, доступа к сети

обмена данных территориального органа, отмечается нехватка бумаги. Заправку картриджей для принтеров и ксероксов в ряде подразделений следователи производят на личные средства, на них же приобретается бумага. Имеют место случаи размещения следственных подразделений в аварийных помещениях.

По приказу МВД России от 09.01.2018 № 1 начальники территориальных органов прямо ответственны за обеспечение помещения для хранения вещественных доказательств, назначение ответственных за их хранение лиц; обеспечение правовой, социальной защищенности сотрудников органов предварительного следствия, защиты при наличии угрозы в связи с их служебной деятельностью, в том числе и их близких.

Практика показывает, что допускаются крайне серьезные нарушения при организации хранения вещественных доказательств, которые могут привести к тяжелым последствиям: бензопилы хранятся с находящимся в нем бензином, наркотические средства – в общей камере хранения вещественных доказательств без помещения в сейфы. В ряде случаев отсутствуют специализированные стоянки, предназначенные для хранения вещественных доказательств, – изъятого в ходе доследственных проверок и по уголовным делам автотранспорта, условия хранения которого не позволяют обеспечить их комплектность и целостность, что порождает обоснованные жалобы граждан.

При организации работы с вещественными доказательствами зачастую нарушаются требования Инструкции о порядке изъятия из незаконного оборота наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, инструментов и оборудования, находящихся под специальным контролем и используемых для производства и изготовления наркотических средств и психотропных веществ, а также их учета, хранения, передачи, использования и уничтожения, утвержденной приказом МВД России № 840, Минюста России № 320, Минздрава России № 388, Минэкономки России № 472, ГТК России № 726, ФСБ России № 530, ФПС России № 585 от 09.11.1999. Так, в нарушение п. 33 данной Инструкции в состав комиссии по контролю за состоянием учета и хранением наркотиков приказом начальника территориального органа МВД России включаются ненадлежащие должностные лица, что создает, в том числе, предпосылки утраты вещественных доказательств;

3) упорядоченность служебной деятельности органа предварительного следствия, обеспечение ее соответствия общим требованиям МВД России, изложенным в нормативных правовых актах, решениях вышестоящих субъектов управления (с учетом ограничений, установленных Министром для вмешательства в деятельность следователей), в частности обеспечение выполнения должностны-

ми лицами следственных подразделений требований, предъявляемых к сотрудникам органов внутренних дел; служебному поведению, организация службы и т. д.;

4) упорядочивание совместной деятельности следователей с иными подразделениями при реализации территориальным органом МВД России следующих возложенных на него полномочий:

4.1) по осуществлению приема и регистрации (в том числе в электронной форме) заявлений и сообщений о преступлениях и своевременному принятию по ним мер, предусмотренных законодательством Российской Федерации;

4.2) по обеспечению незамедлительного прибытия сотрудников территориального органа внутренних дел на место совершения преступления, пресечению ими противоправных деяний, устранению угроз безопасности граждан и общественной безопасности, по оказанию первой помощи лицам, пострадавшим от преступлений, документированию обстоятельств совершения преступления, обеспечению сохранности следов преступления.

В частности, согласно приказу МВД России от 09.01.2018 № 1 руководители (начальники) территориальных органов МВД России должны обеспечить участие следователей в осмотрах мест происшествий согласно требованиям Наставления по организации деятельности дежурных частей территориальных органов МВД России (приказ МВД России от 12.04.2013), а также Инструкции по организации совместной оперативно-служебной деятельности подразделений органов внутренних дел Российской Федерации при раскрытии преступлений и расследовании уголовных дел (приказ МВД России от 29.04.2015).

Однако типичные проблемы имеются и по этому направлению. Дежурная следственная-оперативная группа направляется на место происшествия зачастую несвоевременно, и не в полном составе, сотрудники уголовного розыска не привлекаются к работе на месте происшествия. Ответственные от руководства нередко устраниаются от контроля работы следственно-оперативных групп на месте происшествия.

Имеют место случаи, когда на место происшествия, вне зависимости от подследственности, выезжают следователи, что свидетельствует о нерациональном использовании рабочего времени следователей, неэффективном использовании сил и средств в дежурные сутки.

Допускаются факты самоустранения сотрудников полиции от принятия решений по материалам, в которых вообще отсутствуют признаки преступления, и направления их в следственные подразделения. Тем самым рабочее время следователей используется нерационально,

а силы и средства органов предварительного следствия не сосредоточены на расследовании преступлений.

Имеют место случаи, когда по материалам проверки сообщений о преступлениях, подследственным следователям органам внутренних дел, органами дознания многократно необоснованно в течение длительного времени (до 1 года) принимались явно незаконные решения об отказе в возбуждении уголовного дела, не обеспечивались качество и полнота дополнительных проверок, исполнение указаний прокурора о проведении конкретных мероприятий. Так, в постановлениях указывались не предусмотренные законом основания для отказа в возбуждении уголовного дела (малозначительность при наличии квалифицирующих признаков; невозможность установления местонахождения лица, совершившего преступление; отсутствие ответов на ранее направленные запросы; невозможность опросить кого-либо из очевидцев; отсутствие заключения судебной экспертизы; либо основание и вовсе не указано).

Руководителями органов внутренних дел полнота собранных материалов не проверялась, сроки проверки продлевались по надуманным основаниям. Бесконтрольность со стороны должностных лиц, обладающих статусом начальника органа дознания, при принятии подчиненными сотрудниками решений по рассмотрению заявлений и сообщений о совершенных противоправных деяниях приводит к тому, что уголовные дела возбуждаются по прошествии длительного промежутка времени после совершения преступления. В результате следователи не имели возможности своевременного установления всех обстоятельств, подлежащих доказыванию;

4.3) по обеспечению взаимодействия служб и подразделений в процессе расследования преступлений. Существенные недостатки встречаются при организации взаимодействия следователей с оперативными сотрудниками по линии противодействия экономическим преступлениям. Оперативное сопровождение часто осуществляется лишь по уголовным делам, имеющим судебную перспективу. Материалы, поступающие следователям из подразделений БЭПиПК, часто в нарушение требований УПК, не содержат необходимых сведений, что влечет длительность сроков дополнительных проверок и утрату доказательств.

Нередко низкая результативность следственной деятельности обусловлена ненадлежащим качеством деятельности органа дознания, на которую руководитель территориального органа может влиять как организационно, так и процессуально. Уголовные дела волокитятся, органами дознания не проводится даже минимальный объем процессуальных действий, после чего уголовные дела направ-

ляются в следственные подразделения. Однако не всегда руководители территориальных органов реагируют на такую негативную практику, а руководители следственных подразделений не ставят перед непосредственным руководителем соответствующие вопросы, не вносят предложений по искоренению такой негативной практики.

Допускаются случаи создания следственно-оперативных групп неуполномоченными лицами (начальниками полиции). Состояние взаимодействия органов предварительного следствия и сотрудников оперативных служб, дознания, экспертно-криминалистических подразделений по нераскрытым преступлениям, в также при раскрытии преступлений по «горячим следам» ежеквартально при начальнике территориального органа не рассматриваются.

Руководители следственных подразделений на данные факты нередко не реагируют, обоснованных предложений начальнику территориального органа МВД России не вносят;

4.4) по разработке и реализации в пределах компетенции мер, направленных на предупреждение преступлений, выявление и устранение причин и условий, способствующих их совершению.

В целях повышения эффективности профилактической деятельности следственных подразделений целесообразно на уровне территориального органа МВД России проводить регулярный анализ, в ходе которого оценивать своевременность и качество принятых следственным подразделением мер по профилактике совершения преступлений, результаты проведенного анализа доводить до руководителя следственного подразделения, следователей с указаниями и рекомендациями по повышению эффективности данной работы.

Руководители следственных подразделений должны проводить активную работу по обеспечения применения административно-правового воздействия на должностных лиц, не исполнивших, или исполнивших ненадлежащим образом, законных требований следователя по устранению обстоятельств, способствующих совершению преступления, в том числе и в случаях, когда они адресованы должностным лицам органов внутренних дел.

Профилактические мероприятия, в которых задействованы и следственные подразделения, должны проводиться с учетом межведомственного взаимодействия, организованного на плановой основе, для чего в полной мере необходимо использовать ресурсы координационного совещания руководителей правоохранительных органов, возглавляемого соответствующим прокурором;

4.5) по осуществлению в соответствии с законодательством Российской Федерации розыска лиц и похищенного имущества, а также

по установлению имущества, подлежащего конфискации (непроцессуальными средствами или по поручению следователя).

В частности, целесообразно рассматривать вопрос о возмещении ущерба, причиненного преступлениями, в ходе проводимых ежеквартальных совещаний при начальнике территориального органа. Может быть определен механизм взаимодействия подразделений следствия и УЭБиПК по материалам доследственных проверок и уголовным делам о преступлениях экономической и коррупционной направленности, в том числе перечень мероприятий, направленных на возмещение ущерба, установление имущества, подлежащего аресту. Эффективной мерой может стать организация межведомственного взаимодействия, определение его алгоритма при реализации полномочий по обеспечению возмещения причиненного преступлениями ущерба. В стороне от установления местонахождения имущества, на которое может быть обращено взыскание, не должны оставаться оперативные аппараты, привлечение которых к данной работе следует обеспечить путем издания локальных правовых актов территориального органа МВД России. Порядок действий по возмещению вреда, причиненного преступлениями, должен изучаться на занятиях в системе служебной подготовки;

4.6) по обеспечению, в пределах компетенции, в соответствии с законодательством Российской Федерации государственной защиты потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного судопроизводства, следователей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов, а также других защищаемых лиц;

4.7) по содержанию в соответствии с законодательством Российской Федерации задержанных и (или) заключенных под стражу лиц, находящихся в изоляторах временного содержания подозреваемых и обвиняемых, а также их охране и конвоированию при производстве следственных и иных процессуальных действий;

4.8) по обеспечению условий для применения научно-технических средств и использованию специальных знаний при производстве следственных и иных процессуальных действий по уголовным делам о преступлениях, отнесенных к подследственности следователей органов внутренних дел.

Известно, что застарелой проблемой является длительность производства экспертиз, в том числе экспертными учреждениями, не входящими в систему МВД России. Руководство территориального органа МВД России имеет возможность принять меры к обсуждению проблемы и выработке необходимых решений в рамках координационных совещаний руководителей правоохранительных органов, возглавляемых соответствующим прокурором.

Начальник территориального органа МВД России вправе требовать от начальника следственного подразделения – своего заместителя обеспечения высокого качества расследования преступлений и выполнения на надлежащем уровне организационных полномочий, возложенных на следственное подразделение. При этом в части указанных полномочий начальник территориального органа вправе давать прямые указания и распоряжения.

Руководитель следственного органа должен учитывать, что следственно-оперативная группа создается приказом начальника территориального органа МВД России. Однако созданная следственно-оперативная группа не исключает необходимости направления следователем письменного поручения органу дознания в случаях, предусмотренных п. 4 ч. 2 ст. 38 УПК. Не исключает необходимости направления письменного поручения (п. 4 ч. 2 ст. 38 УПК) и положение ч. 2 ст. 163 УПК, согласно которой к работе следственной группы могут быть привлечены должностные лица органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность. Следственная группа создается руководителем следственного органа (ст. 163 УПК), а решение о привлечении к ее работе должностных лиц подразделения, осуществляющего оперативно-розыскную деятельность в территориальном органе МВД России на районном уровне, – решением его начальника. Однако привлечение к работе следственной группы должностных лиц оперативного подразделения означает лишь, что оперативное сопровождение по уголовному делу осуществляют конкретные оперативные уполномоченные. При необходимости получить их содействие следователь, тем не менее, обязан направлять письменное поручение (п. 4 ч. 2 ст. 38 УПК).

Следует учитывать, что должностные лица, осуществляющие оперативно-розыскную деятельность, не могут включаться в состав следственной группы руководителем следственного органа. К сожалению, такая незаконная практика выявлена в ходе изучения практики.

Итак, взаимодействие руководителя следственного органа территориального органа МВД России на районном уровне с его начальником строится с учетом статуса руководителя следственного подразделения как заместителя начальника территориального органа МВД России, а также права следователя давать обязательные для исполнения поручения органу дознания, который возглавляет начальник территориального органа МВД России.

Заключение

В заключение подчеркнем следующее.

1. Руководитель следственного органа – процессуальная фигура, выполняющая значимую функцию в уголовном судопроизводстве. История становления процессуального статуса этого участника уголовного процесса объективно свидетельствует о востребованности правоприменительной практикой того объема процессуальных полномочий, которым руководитель следственного органа наделен в настоящее время.

2. Важность существования такой процессуальной фигуры как руководитель следственного органа обусловлена не только уровнем подготовки следователей. Процессуальный статус руководителя следственного органа объясняется прежде всего непосредственной близостью начальника следственного подразделения к объекту контроля (действиям и решениям, предпринимаемым следователем), что формирует потребность в непрерывной проверке соблюдения требований закона и неотложного реагирования на выявленные нарушения и просчеты, которые прокурор обеспечить не в состоянии.

3. В целях обеспечения единообразия уголовно-процессуального законодательства и правоприменительной практики в тексте УПК вместо терминов «вышестоящий руководитель следственного органа», «нижестоящий руководитель следственного органа» целесообразно использовать термины «руководитель вышестоящего следственного органа», «руководитель нижестоящего следственного органа».

4. Учитывая равный процессуальный статус руководителя конкретного следственного подразделения и его заместителя, в случае принятия уголовного дела к своему производству заместителем руководителя следственного подразделения его непосредственный руководитель не вправе осуществлять в ходе расследования такого уголовного дела полномочия руководителя следственного органа. В данном случае, равно как и при расследовании уголовного дела самим руководителем следственного подразделения, осуществление полномочий руководителя следственного органа (согласование постановлений о возбуждении перед судом ходатайств, постановлений о прекращении уголовных дел по нереабилитирующим основаниям и др.) не требуется.

5. Толкование терминов «руководитель вышестоящего следственного органа» и «вышестоящий руководитель следственного

органа», как совпадающих по содержанию, не исключает обязанности начальника следственного подразделения осуществлять административное ведомственное руководство (включающее ведомственный непроцессуальный контроль) в отношении своего заместителя.

6. Руководитель следственного органа имеет и процессуальные, и организационные полномочия, которые применяются в разных сферах: процессуальные при производстве по конкретным уголовным делам (в ходе проверок сообщений о преступлениях), административно-организационные – при управлении следственным подразделением и осуществлении непроцессуального взаимодействия с иными службами, подразделениями, органами, организациями.

7. Объем имеющихся у прокурора процессуальных полномочий достаточен для того, чтобы обеспечить высокое качество предварительного расследования, в этой связи его полная ответственность за эффективность и законность расследования, подтвержденная Конституционным Судом, имеет объективные основания.

8. Процессуальный контроль и административно-организационный контроль руководителя следственного органа территориального органа МВД России на районном уровне – текущее направление его деятельности, осуществляемое в рамках соответственно основных функций – процессуального и административно-организационного руководства.

9. Административно-организационная деятельность осуществляется и в отношении следственного подразделения в целом, и в отношении конкретного следователя, процессуальное же руководство имеет место только в отношении конкретного уголовного судопроизводства, осуществляемого конкретным следователем.

10. Процессуальное и административно-организационное руководство деятельностью следователя может быть классифицировано по уровням: первоначальный уровень – это руководство, включая контроль, осуществляемое в территориальных органах МВД России на районном уровне, последующий уровень – деятельность, осуществляемая уполномоченными должностными лицами территориальных органов МВД России на региональном, межрегиональном, окружном уровне, а также центрального аппарата и руководства МВД России.

11. Для первоначального уровня (территориального органа МВД России на районном уровне) основной функцией руководителя следственного органа является именно руководство – процессуальное и административно-организационное, включающее в себя контроль. Для должностных лиц вышестоящих территориальных органов МВД России основная процессуальная функция применительно к нижестоящим следственным подразделениям – процессуальный контроль.

12. Учитывая некоторую несогласованность содержания ч. 3 ст. 38 и ч. 4 ст. 39 УПК, представляется целесообразным предложить следующий алгоритм действий следователя и руководителя следственного органа при поступлении требования прокурора об устранении нарушений закона.

Требование прокурора направляется следователю, в связи с чем руководитель следственного органа, обеспечивая процессуальную самостоятельность следователя, обязан передать ему поступившее требование для оценки и выражения своего мнения. Следователь рассматривает указанное требование и выражает свое мнение по вопросу его исполнения руководителю следственного органа, а последний принимает решение с учетом позиции следователя в течение пяти суток с момента поступления требования. В этот же срок руководитель следственного органа принимает меры по устранению нарушений федерального законодательства, если считает требование прокурора обоснованным. При этом, если следователь представил руководителю следственного органа свои возражения на поступившее требование прокурора, то руководитель следственного органа обязан дополнительно проинформировать об этом прокурора (ч. 3 ст. 38 УПК). В случае, когда руководитель следственного органа полагает, что требование прокурора не подлежит исполнению, он в срок не позднее пяти суток с момента его поступления выносит мотивированное постановление о несогласии с требованиями прокурора. Данное постановление он обязан направить прокурору в течение пяти суток с момента его вынесения.

Руководителю следственного органа, который рассматривает требование прокурора и позицию следователя по нему, нет необходимости обязывать следователя, согласившегося с требованиями прокурора, готовить на них письменные возражения, если сам руководитель считает, что оно удовлетворению не подлежит. Достаточно вынести постановление о несогласии с требованиями прокурора по собственной инициативе.

13. В обязанности руководителя следственного подразделения входит проверка и оценка деятельности подчиненных структурных подразделений, их руководителей и следователей, в том числе путем заслушивания их отчетов, которые должны быть регулярными как по текущим, так и по актуальным вопросам деятельности подразделения. Проверка и оценка процессуальной деятельности по конкретному уголовному делу (материалу проверки сообщения о преступлении) осуществляется исключительно с использованием процессуальных возможностей руководителя следственного органа. Руководитель следственного органа обязан обеспечить недопу-

стимость вмешательства лиц, не имеющих установленных законом соответствующих полномочий, в процессуальную деятельность следователей (включая руководителей территориальных органов МВД России, центрального аппарата МВД России, не наделенных процессуальными полномочиями МВД России).

14. Результаты процессуального и организационного контроля используются руководителем следственного органа для принятия решений о расстановке, перемещении кадров, их аттестации, направлении на обучение по дополнительным профессиональным программам.

15. Организуя рассмотрение представлений и требований прокуроров, частных определений и постановлений судов, руководителю следственного органа следует выяснить причины допущенных нарушений и недостатков и принимать меры к их устранению. Данные меры могут иметь не только процессуальный, но и организационный характер: перераспределение обязанностей, повышение эффективности ресурсного обеспечения, принятие мер к применению дисциплинарной ответственности следователя, допустившего нарушение служебной дисциплины (в том числе в случае процессуальных нарушений), разработка проектов локальных нормативных актов, предусматривающих меры по повышению эффективности деятельности, и т. д.

16. Руководитель следственного органа несет персональную ответственность за морально-психологическое состояние личного состава, состояние социально-психологического климата в служебных коллективах, состояние служебной дисциплины и законности в подразделении, эффективность профилактической и воспитательной работы с личным составом. В этой связи по результатам процессуального и ведомственного контроля он должен рассматривать вопрос о необходимости принятия мер по повышению уровня морально-психологического обеспечения деятельности следственного подразделения и усилению воспитательной работы с личным составом.

17. Организационные полномочия руководителя следственного органа не должны использоваться для оказания влияния на процессуальную деятельность по конкретному уголовному делу, однако их реализация в конечном итоге имеет целью повышение эффективности деятельности следственного подразделения в целом и каждого подчиненного следователя.

18. Взаимодействие руководителя следственного органа территориального органа МВД России на районном уровне с вышестоящим руководителем следственного органа по организационным вопросам осуществляется с учетом положения начальника след-

ственного подразделения как заместителя начальника территориального органа МВД России на районном уровне. Непосредственно он подчинен указанному начальнику, однако возглавляемое им подразделение является подчиненным и вышестоящему следственному органу – следственному подразделению территориального органа МВД России на межрегиональном или региональном уровне.

19. Особое положение должностных лиц, осуществляющих предварительное следствие, в отличие от субъектов, производящих дознание, обусловлено исторически. Существенные ограничения по вмешательству в процессуальную деятельность следователя объясняются его особыми юстиционными функциями. Поскольку территориальный орган МВД России, помимо функции предварительного следствия, реализует и другие функции, то с учетом особых процессуальных и организационных правоотношений между руководителем следственного органа, следователем и начальником территориального органа выделяется несколько направлений организации последним деятельности органа предварительного следствия:

- упорядочивание организационно-структурного построения органа предварительного следствия, обеспечения его соответствия типовым организационно-правовым формам, нормативам численности, типовым организационным структурам;

- создание условий для упорядочивания процессуальной деятельности следователей, учета их потребностей при формировании смет расходования бюджетных средств, заявок на поставку криминалистической, организационной и иной используемой ими техники и средств связи, и приоритетов в вопросах финансового, материально-технического и социального обеспечения;

- упорядочивание служебной деятельности органа предварительного следствия, обеспечение ее соответствия общим требованиям МВД России, изложенным в нормативных правовых актах, решениях вышестоящих субъектов управления (с учетом ограничений, установленных Министром для вмешательства в деятельность следователей), в частности обеспечение выполнения должностными лицами следственных подразделений требований, предъявляемых к сотрудникам органов внутренних дел; служебному поведению, организации службы и т.д.;

- упорядочивание совместной деятельности следователей с иными подразделениями при реализации территориальным органом МВД России возложенных на него полномочий.

Начальник территориального органа МВД России вправе требовать от начальника следственного подразделения – своего заместителя обеспечения высокого качества расследования преступле-

ний и выполнения на надлежащем уровне организационных полномочий, возложенных на следственное подразделение. При этом в части указанных полномочий начальник территориального органа вправе давать прямые указания и распоряжения, без вмешательства в процессуальную деятельность.

20. Взаимодействие руководителя следственного органа территориального органа МВД России на районном уровне с его начальником строится с учетом статуса руководителя следственного подразделения как заместителя начальника территориального органа МВД России, а также права следователя давать обязательные для исполнения поручения органу дознания, который возглавляет начальник территориального органа МВД России.

Список литературы

Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации: Федеральный закон от 18.12.2001 № 174-ФЗ // СЗ РФ. 2001. № 52 (ч. 1). Ст. 4921.

О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации: Федеральный закон от 02.12.2008 № 226-ФЗ // Рос. газ. 2008. 5 декабря.

О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием деятельности органов предварительного следствия: Федеральный закон от 28.12.2010 № 404-ФЗ // СЗ РФ. 2011. № 1. Ст. 16.

О внесении изменений в ст. 62 и 256 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации: Федеральный закон от 02.08.2019 № 309-ФЗ // СЗ РФ. 2019. № 31. Ст. 4468.

О внесении изменений в Указ Президента Российской Федерации от 23 ноября 1998 года № 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 19.11.2011 № 1392 // СЗ РФ. 2011. № 42. Ст. 6026.

Вопросы Министерства внутренних дел Российской Федерации: Указ Президента Российской Федерации от 01.03.2011 № 248 // СЗ РФ. 2011. № 10. Ст. 1334.

О процессуальных полномочиях руководителей следственных органов. Приказ Следственного департамента МВД России от 08.11.2011 № 58 // Рос. газ. Федеральный выпуск. 29.12.2011. № 294 (5670).

Об утверждении Порядка проведения служебной проверки в органах, организациях и подразделениях Министерства внутренних дел Российской Федерации: приказ МВД России от 26.03.2013 № 161 // СПС «КонсультантПлюс».

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 от 26.03.2014 Генпрокуратуры России № 147, МВД России № 209, ФСБ России № 187, СК России № 23, ФСКН России № 119, ФТС России № 596, ФСИН России

№ 149, Минобороны России № 196, ФССП России № 110, МЧС России № 154 // Рос. газ. 2014. 13 августа.

Об органах предварительного следствия в системе МВД России: приказ МВД России от 09.01.2018 № 1 // СПС «КонсультантПлюс».

Типовое положение о следственном управлении (отделе) линейного управления Министерства внутренних дел Российской Федерации на железнодорожном, водном и воздушном транспорте, подчиненного управлению на транспорте Министерства внутренних дел Российской Федерации по федеральному округу, следственном управлении (отделе, отделении, группе) управления, отдела, отделения Министерства внутренних дел Российской Федерации по району, городу и иному муниципальному образованию, в том числе по нескольким муниципальным образованиям, на части территории административного центра субъекта Российской Федерации, по закрытому административно-территориальному образованию, на особо важном и режимном объекте, следственном отделе (отделении, группе) линейного отдела, отделения Министерства внутренних дел Российской Федерации на железнодорожном, водном и воздушном транспорте, следственном управлении управления внутренних дел на Московском метрополитене Главного управления Министерства внутренних дел Российской Федерации по г. Москве, следственном отделе Управления Министерства внутренних дел Российской Федерации на комплексе «Байконур»: приложения к приказу МВД России от..... № 1-2018 // СПС «КонсультантПлюс».

Аверьянова Т. В., Белкин Р. С., Корухов Ю. Г., Россинская Е. Р. Криминалистика / под ред. профессора Р. С. Белкина. М.: Издательская группа НОРМА-ИНФРА. М., 1999. 990 с.

Асриев Б. В. Начальник следственного отдела в советском уголовном процессе: дис. ... канд. юрид. наук. М., 1973.

Асриев Б. В. Начальник следственного отдела: процессуальное положение и руководство следователями: учебное пособие. М.: Московская высшая школа милиции МВД СССР, 1986. 56 с.

Ашитко В. П. Функция контроля начальника следственного управления в уголовном судопроизводстве: дис. ... канд. юрид. наук. М., 1996. 266 с.

Бахта А. С. Нормы-дефиниции в уголовно-процессуальном праве // Российская юстиция. 2009. № 11. С. 56–59.

Божьев В. П. Проблемы организации процессуального руководства производством предварительного следствия // Проблемы управления органами расследования преступлений в связи с изменением уголовно-процессуального законодательства: матер. межвуз. науч.-практ. конф.: в 2-х ч. М.: Академия управления МВД России, 2007. Ч. 1.

Борисов А. В., Дугин А. Н., Малыгин А. Я. и др. Полиция и милиция России: страницы истории. М., 1995. 318 с.

Брылев В. И. Проблемы раскрытия и расследования организованной преступной деятельности в сфере наркобизнеса: дис. ... д-ра юрид. наук. Екатеринбург, 1999.

Васильев О. Л. Система органов предварительного следствия в отечественном уголовном процессе // Вестник Московского университета. Серия 11. Право. 2006. № 2. С. 35–57.

Влезько Д. А. Проблемы организационных функций начальника следственного отделения (отдела) в расследовании: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Краснодар, 2002. 23 с.

Выступление Президента Российской Федерации В. В. Путина перед органами прокуратуры на расширенном заседании коллегии Генеральной прокуратуры Российской Федерации 19 марта 2019 г. [Электронный ресурс] // Режим доступа: URL: <http://kremlin.ru> (дата обращения: 02.09.2019).

Выступление Министра внутренних дел Российской Федерации генерала полиции Российской Федерации В. А. Колокольцева на расширенном заседании коллегии МВД России 28 февраля 2019 г. [Электронный ресурс] // Режим доступа: URL: <http://kremlin.ru> (дата обращения: 02.09.2019).

Гаврилов Б. Я. Этапы становления и пути совершенствования деятельности органов предварительного следствия // Юридический консультант. № 10. 2000. С. 4–14.

Гаврилов Б. Я. О некоторых проблемных вопросах Уголовно-процессуального законодательства Российской Федерации // Юридический консультант. 2002. № 1 (97). С. 4–13.

Гаврилов Б. Я. Правовое регулирование защиты конституционных прав и свобод участников уголовного судопроизводства: дис. ... докт. юрид. наук. М., 2004. 623 с.

Гаврилов Б. Я. Перераспределение процессуальных и надзорных полномочий между прокурором и руководителем следственного органа: объективная необходимость или волюнтаризм в праве? // Уголовное судопроизводство. 2009. № 4. С. 35–44.

Гаврилов Б. Я. Современное досудебное производство: законодательные мифы и реалии 15-летней практики применения УПК РФ // Научная школа уголовного процесса и криминалистики Санкт-Петербургского государственного университета: уголовная юстиция XXI века (к 15-летию практики применения УПК РФ). Сборник статей по материалам международной научно-практической конференции / под ред. Н. П. Кирилловой, Н. Г. Стойко. СПб., 2018. С. 42–57.

Гаврилов Б. Я. О повышении роли прокурора в уголовном судопроизводстве в условиях радикально-либеральных тенденций развития законодательства // Публичное и частное право. 2019. № 1 (41). С. 137–146.

Гаврилов Б. Я. Прокурор в современном уголовном судопроизводстве: позиция ученого и мнение правоприменителя // Российская юстиция. 2020. № 1. С. 33–39.

Гаврилов Б. Я. Соответствуют ли процессуальные формы предварительного расследования требованиям судопроизводства в Российской Федерации // Государство и право. 2020. № 4. С. 87–95.

Григонис Э. П. Органы внутренних дел в механизме правового государства: дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 1995. 201 с.

Григорьев В. Н., Победкин А. В., Калинин В. Н. Процессуальная регламентация предварительного расследования в результате реформы 2007 года // Государство и право. 2008. № 6. С. 48–58.

Доклад о деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2018 г. [Электронный ресурс] // режим доступа: URL: <http://ombudsmanrf.org/content/doclad2018> (дата обращения: 02.09.2019).

Драпкин Л. Я. Организационно-управленческие аспекты взаимодействия участников процесса раскрытия преступлений // Вопросы взаимодействия следователя и других участников расследования преступлений. Межвузовский сборник научных трудов. Свердловск, 1984. С. 132–145.

Дубровин А. П. Проблемы процессуального контроля за деятельностью следователей органов внутренних дел по расследованию преступлений: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1989. 23 с.

Зайцев О. А. Проблемы регулирования полномочий руководителя следственного органа // Проблемы современного состояния и пути развития органов предварительного следствия (к 150-летию образования следственного аппарата в России). Сб. матер. Всерос. науч.-практ. конф.: в 3-х ч. М.: Академия управления МВД России, 2010. Ч. 1.

Зуев С. В., Батин В. А. Общие и специальные полномочия руководителя следственного органа // Проблемы современного состояния и пути развития органов предварительного следствия (к 150-летию образования следственного аппарата в России). Сб. матер. Всерос. науч.-практ. конф.: в 3-х ч. М.: Академия управления МВД России, 2010. Ч. 1. С. 31–35.

История законодательства СССР и РСФСР по уголовному процессу и организации суда и прокуратуры 1917–1954 гг. Сборник документов / под ред. С. А. Голунского. М., 1955. 635 с.

История законодательства СССР и РСФСР по уголовному процессу 1955–1991 гг. Сборник правовых актов / отв. ред. Р. Х. Якупов, сост. В. Н. Галузо. М., 1997. 799 с.

Кальницкий В. В. Ведомственный процессуальный контроль за деятельностью следователей органов внутренних дел: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1982. 24 с.

Ковтун Н. Н. К дискуссии об «утраченных» полномочиях прокурора. Есть ли предмет для дискуссий? Российская юстиция. 2010. № 5. С. 29–34.

Концепция судебной реформы в Российской Федерации / сост. С. А. Пашин. М., 1992. 110 с.

Коротких М. Г. Судебная реформа 1864 г. в России (сущность и социально-правовой механизм формирования) // Судебная власть и уголовный процесс. 2014. № 3. С. 41–106.

Курс советского уголовного процесса: Общая часть / под ред. А. Д. Бойкова, И. И. Карпеца. М.: Юридическая литература, 1989. 638 с.

Лукин В. М. Уголовно-процессуальная деятельность органов дознания: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. СПб.: С-Петербург. университет МВД России, 2004. 24 с.

Мамонов А. Г. Россия 1860 г.: учреждение судебных следователей (социально-политические и идейные предпосылки) // Государство и право. 1996. № 3. С. 142–150.

Меглицкий Г. Н. Совершенствование системы контроля в следственном аппарате органов внутренних дел: дис. ... канд. юрид. наук. М., 1984.

Мешков М. В. Процессуальное положение начальника следственного отдела в советском уголовном процессе: дис. ... канд. юрид. наук. М., 1991.

Михайлов В. А. Уголовно-процессуальные меры пресечения в судопроизводстве Российской Федерации. М.: Центр информ. технологий ИЗП, 1997. 643 с.

Нечаев В. В. Организационно-правовые основы взаимодействия органов предварительного следствия и органов дознания. М.: Юрлитинформ, 2007. 196 с.

О предоставлении права производства предварительного следствия органам охраны общественного порядка: Указ Президиума Верховного Совета СССР от 06.04.1963 // Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1963. № 16. Ст.181.

О внесении изменений и дополнений в Уголовно-процессуальный кодекс РСФСР: Указ Президиума Верховного Совета РСФСР от 14.12.1965 // Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1965. № 50 (376). Ст. 1243.

О практике рассмотрения судами жалоб в порядке статьи 125 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации: постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 10.02.2009 № 1 // Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. 2009. № 1.

О практике применения судами законодательства о мерах пресечения в виде заключения под стражу, домашнего ареста и залога: постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 19.12.2013 № 41 // Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. 2014. № 2.

О практике рассмотрения судами ходатайств о производстве следственных действий, связанных с ограничением конституционных прав граждан (статья 165 УПК РФ): постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 01.06.2017 № 19 // Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. 2017. № 7.

Победкин А. В., Новиков Е. А. Руководитель следственного органа (процессуальные и организационные аспекты). М.: Юрлитинформ, 2010. 213 с.

Победкин А. В., Ерохина О. С. Следователь в судебном заседании в досудебном производстве. М.: Юрлитинформ, 2017. 181 с.

Победкин А. В. Постоянно действующая следственная группа в уголовном процессе России: контроль, надзор или процессуальное руководство? // Юрист-Правоведь. 2018. № 2 (85) С. 32–38.

Попов И. А. Расследование преступлений связанных с пожарами: автореф. дис ... докт. юрид. наук. М., 1998. 592 с.

Постановление Верховного Совета РСФСР от 24.11.1991 № 1801 «О Концепции судебной реформы в РСФСР» // Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 44. Ст. 1435.

Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 23.03.1999 № 5-П по делу о проверке конституционности положений статьи 133, части первой статьи 218 и статьи 220 Уголовно-процессуального кодекса РСФСР в связи с жалобами граждан В. К. Борисова, Б. А. Кехмана, В. И. Монастырецкого, Д. И. Фуфлыгина и общества с ограниченной ответственностью «МОНОКОМ» // СЗ РФ. 1999. № 14. Ст. 1749.

По делу о проверке конституционности отдельных положений статей 7, 15, 107, 234 и 450 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы: постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 29.06.2004 № 13-П // СЗ РФ. 2004. № 27. Ст. 2804.

По делу о проверке конституционности отдельных положений Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданина М. И. Бондаренко: постановление Консти-

туционного Суда Российской Федерации от 14.11.2017 № 28-П // СЗ РФ. 2017. № 48. Ст. 7299.

По делу о проверке конституционности части третьей статьи 6.1. Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданина Б. А. Сотникова: постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 13.06.2019 № 23-П // Рос. газ. 2019. 24 июня.

Проект № 97700236-2 «Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации» (ред., принятая ГД ФС РФ в I чтении 06.06.1997) // СПС «КонсультантПлюс».

Проект. Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации (общая часть) // Российская юстиция. 1994. № 9 (спецвыпуск).

Российское законодательство X – XX веков: в 9 т. Т. 8. Судебная реформа / О. И. Чистяков и др. / отв. ред. Б. В. Виленский. М.: Юридическая литература, 1991. 495 с.

Савицкий В. М. Очерк теории прокурорского надзора в уголовном судопроизводстве. М.: Наука, 1975. 383 с.

Смирнов П. В. Предварительное следствие: учебник для курсантов и слушателей образовательных учреждений высшего профессионального образования МВД России по специальности «Юриспруденция» / под ред. М. В. Мешкова. М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2009. 319 с.

Соловьев А. Б., Токарева М. Е., Халиулин А. Г. Прокурорский надзор за исполнением законов при расследовании преступлений. М.: Юрлитинформ, 2000. 172 с.

Статистические данные о результатах следственной работы по форме I-E за 1999–2018 гг. М.: Следственный департамент МВД России, 2019.

Статкус В. Ф., Жидких А. А. Органы предварительного следствия в системе МВД Российской Федерации: история, современное состояние и перспективы / под ред. В. А. Алферова. М.: Спарк, 2000. 103 с.

Таджиев Х. С. Прокурорский надзор и ведомственный контроль за расследованием преступлений: вопросы теории и практики / Ташкент: ФАН, 1985. 183 с.

Уголовно-процессуальное право Российской Федерации: учебник / отв. ред. П. А. Лупинская. М.: Юрист, 2003. 795 с.

Уголовно-процессуальное право Российской Федерации / отв. ред. П. А. Лупинская. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Норма, 2009. 1072 с.

Фаткуллин Ф. Н., Зинатуллин З. З., Аврах Я. С. Обвинение и защита по уголовным делам. Казань: изд. Казанского университета, 1976. 168 с.

Химичева Г. П. Досудебное производство по уголовным делам: концепция совершенствования уголовно-процессуальной деятельности: монография. М.: Экзамен, 2003. 352 с.

Химичева О. В. Концептуальные основы процессуального контроля и надзора на досудебных стадиях уголовного судопроизводства: монография. М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2004. 287 с.

Хорьяков С. Н. Процессуальная самостоятельность следователя: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006. 23 с.

Чечулин И. В. Процессуальные полномочия руководителя следственного органа и их реализация в досудебном производстве: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2013. 26 с.

Чистякова В. С. Органы предварительного расследования преступлений и разграничение компетенции между ними: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1964. 17 с.

Чувилев А. А., Кальницкий В. В. Процессуальный контроль начальника следственного отдела // Сов. государство и право. 1983. № 4. С. 69–73.

Шумилин С. Ф. Полномочия следователя: механизм и проблемы реализации. М.: Экзамен, 2006. С. 83–87.

Электронный ресурс // Режим доступа: URL: <http://sledcom.ru> (дата обращения: 03.09.2019).

Электронный ресурс // Режим доступа: URL: <http://genproc.gov.ru> (дата обращения: 03.09.2019).

ДЛЯ ЗАМЕТОК

ДЛЯ ЗАМЕТОК

ДЛЯ ЗАМЕТОК

Учебное издание

Гаврилов Борис Яковлевич
Нечаев Александр Анатольевич
Победкин Александр Викторович
Садиокова Ульяна Валерьевна
Стрекалов Максим Анатольевич

**Процессуальный и ведомственный контроль
руководителя следственного органа
территориального органа МВД России на районном уровне**

Научно-практическое пособие

Редактор *Д. В. Алентьев*
Верстка: *С. Х. Аминов*

Подписано в печать 25.11.2020. Формат 60 × 84 $\frac{1}{16}$.
Уч.-изд. л. 8,24. Усл. печ. л. 8,60. Тираж 93 экз. Заказ № 32у.
Отделение полиграфической и оперативной печати РИО
Академии управления МВД России.
125993, Москва, ул. Зои и Александра Космодемьянских, д. 8

ISBN 978-5-907187-38-2

