



**МИНИСТЕРСТВО
ВНУТРЕННИХ ДЕЛ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
(МВД России)**

**Организационно-аналитический
департамент
(ОАД МВД России)**

ул. Житная, д. 16, г. Москва, 119991

20. .12.2024 № 5/6- 3349
на № _____ от _____

О направлении обзора

Начальникам образовательных
организаций МВД России

(по списку)

Уважаемые коллеги!

Академией управления МВД России на основании заявки ОАД МВД России¹ подготовлен аналитический обзор с предложениями по теме: «Организационно-правовые механизмы разграничения отраслевой компетенции территориальных органов МВД России на региональном и районном уровнях при раскрытии и расследовании преступлений».

Сведения об эффективности его внедрения в деятельность образовательной организации МВД России в срок до 10 февраля 2025 года прошу предоставить в Департамент.

Приложение: по тексту, на 42 л. в 1 экз.

Первый заместитель начальника
генерал-майор внутренней службы

М.С. Абдуллин

исп. Е.А. Старков
(495) 031-67-82

¹ Далее – «Департамент».

МИНИСТЕРСТВО ВНУТРЕННИХ ДЕЛ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
АКАДЕМИЯ УПРАВЛЕНИЯ

**ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ МЕХАНИЗМЫ РАЗГРАНИЧЕНИЯ
ОТРАСЛЕВОЙ КОМПЕТЕНЦИИ ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ ОРГАНОВ
МВД РОССИИ НА РЕГИОНАЛЬНОМ И РАЙОННОМ УРОВНЯХ
ПРИ РАСКРЫТИИ И РАССЛЕДОВАНИИ ПРЕСТУПЛЕНИЙ**

Аналитический обзор с предложениями

Основание: п.14.6 плана научного обеспечения деятельности органов внутренних дел Российской Федерации на 2023 год; заявка ОАД МВД России от 1 августа 2022 г. № 5/6-1884

Москва 2024

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	3
Раздел 1. Теоретические подходы и зарубежный опыт для формирования организационно-правовых механизмов разграничения отраслевой компетенции территориальных органов МВД России на региональном и районном уровнях при раскрытии и расследовании преступлений	6
Раздел 2. Правовые основы разграничения полномочий между территориальными органами МВД России на региональном и районном уровнях по раскрытию и расследованию преступлений и способы устранения возникающей при этом терминологической неопределенности	14
Раздел 3. Практика правовой регламентации и опыт разграничения полномочий между территориальными органами МВД России на региональном и районном уровнях по раскрытию и расследованию преступлений	24
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	41

Введение

Аналитический обзор с предложениями «Организационно-правовые механизмы разграничения отраслевой компетенции территориальных органов МВД России¹ на региональном и районном уровнях при раскрытии и расследовании преступлений»² подготовлен на основании заявки ОАД МВД России³ от 1 августа 2022 г. № 5/6-1884.

Исходный замысел инициированной заказчиком работы заключался в формировании научно обоснованных подходов к определению параметров отраслевой компетенции территориальных органов МВД России регионального и районного уровней на фоне существующего пересечения обслуживаемой ими территории, а также к установлению функционального статуса терорганов регионального звена и идентификации (вычленения) управленческой и правоприменительной составляющих его полномочий. Это предопределило цель, объект, предмет и задачи исследования.

Целью исследования является подготовка аналитического обзора с предложениями по вопросам формирования организационно-правовых механизмов разграничения отраслевой компетенции территориальных органов МВД России на региональном и районном уровнях при раскрытии и расследовании преступлений.

Объект исследования – совокупность общественных отношений, складывающихся в процессе деятельности территориальных органов МВД России на региональном и районном уровнях по раскрытию и расследованию преступлений.

Предмет исследования – правовые и организационные основы разграничения отраслевой компетенции между территориальными органами МВД России на региональном и районном уровнях при раскрытии и расследовании преступлений.

Задачи исследования:

анализ теоретических подходов к формированию организационно-правовых механизмов разграничения отраслевой компетенции территориальных органов МВД России на региональном и районном уровнях при раскрытии и расследовании преступлений;

изучение практики зарубежных правоохранительных органов по распределению полномочий между подразделениями различного уровня в рамках реализации функций управления и мероприятий по раскрытию и расследованию преступлений;

анализ действующего законодательства Российской Федерации, подзаконных и ведомственных нормативных правовых актов на предмет наличия и полноты критериев разграничения полномочий между территориальными органами МВД России на региональном и районном уровнях по раскрытию и расследованию преступлений;

¹ Далее также – «терорганы».

² Далее также – «исследование», «работа», «НИР».

³ Далее также – «заказчик».

анализ структурного построения подразделений территориальных органов МВД России на региональном уровне на предмет идентификации управленческой и правоприменительной составляющих их полномочий по противодействию преступности;

определение проблемных аспектов в организации деятельности органов внутренних дел, обусловленных отсутствием критериев разграничения пределов реализации полномочий, в том числе объективных данных, препятствующих возможности их выполнения исключительно территориальными органами МВД России на районном уровне;

подготовка предложений по разграничению отраслевой компетенции территориальных органов МВД России на региональном и районном уровнях при раскрытии и расследовании преступлений.

Необходимо отметить, что ранее в прямой постановке вопроса данная тема не изучалась, поэтому в библиотечных и справочно-информационных фондах Академии управления МВД России, ВНИИ МВД России, ГИАЦ МВД России и Российской государственной библиотеке отсутствуют источники, дающие возможность охарактеризовать организационно-правовой механизм разграничения отраслевой компетенции региональных и районных (местных) полицейских структур по раскрытию и расследованию преступлений как в России, так и за рубежом. Имеется лишь ограниченный объем материалов, позволяющих частично, по косвенным признакам, вникнуть в суть обозначенной проблематики.

Эмпирическую основу исследования составили:

нормативные правовые акты и организационно-распорядительные документы, регламентирующие организацию деятельности по раскрытию и расследованию преступлений в территориальных органах МВД России на региональном и районном уровнях;

данные о результатах деятельности по раскрытию преступлений и расследованию уголовных дел следственных и оперативных подразделений органов внутренних дел, представленные заказчиком исполнителю НИР;

информационно-аналитические, справочные материалы и статданные, представленные: ФКУ «ГИАЦ МВД России»; министерствами внутренних дел по республикам Алтай, Башкортостан, Бурятия, Дагестан, Калмыкия, Карелия, Коми, Крым, Марий Эл, Мордовия, Саха (Якутия), Татарстан, Тыва, Хакасия, Удмуртской и Чувашской республикам; главными управлениями МВД России по Алтайскому, Красноярскому, Пермскому, Ставропольскому краям, Волгоградской, Воронежской, Иркутской, Кемеровской, Нижегородской, Новосибирской, Ростовской, Самарской, Саратовской, Свердловской, Челябинской областям, г. Санкт-Петербургу и Ленинградской области; управлениями МВД России по Забайкальскому, Камчатскому, Приморскому краям, Амурской, Архангельской, Астраханской, Белгородской, Владимирской, Вологодской, Калужской, Костромской, Курской, Магаданской, Мурманской, Новгородской, Омской, Оренбургской, Пензенской, Псковской, Рязанской, Сахалинской, Смоленской, Тамбовской, Тверской, Томской, Ульяновской,

Ярославской областям, г. Севастополю, Еврейской автономной области, Ханты-Мансийскому – Югре и Ненецкому автономным округам;

материалы ведомственных и вневедомственных научных исследований, иной научный инструментарий;

данные, полученные в результате экспертных опросов представителей заинтересованных подразделений центрального аппарата МВД России, научных и профильных образовательных организаций¹ по существу проводимого исследования; анкетирования 310 руководителей различных уровней системы МВД России, включая руководителей оперативных, следственных, штабных, организационно-штатных подразделений; интервьюирования авторитетных ученых – специалистов в области организации расследования преступлений и оперативно-розыскной деятельности органов внутренних дел².

В настоящем аналитическом обзоре освещен вопрос перераспределения нагрузки по раскрытию преступлений и расследованию уголовных дел между терорганами МВД России на региональном и районном уровнях с учетом требований законодательства, подзаконных нормативных правовых актов, ведомственной правовой базы; уточнены компетенции территориальных органов МВД России на региональном уровне в части раскрытия преступлений и расследования уголовных дел; рассмотрены существующие подходы к разграничению организационно-управленческих и правоприменительных полномочий (функций) отраслевых подразделений органов внутренних дел с учетом их структурного построения.

Кроме того, в рамках исследования проведен анализ законодательных, иных нормативных правовых актов и примеров организации деятельности полиции ряда иностранных государств на предмет соотнесения с отечественной практикой распределения управленческих и правоприменительных полномочий между правоохранительными органами различных уровней, поиска критериев разграничения отраслевой (функциональной) компетенции территориальных органов МВД России на региональном и районном уровнях при раскрытии преступлений и расследовании уголовных дел.

¹ ДПД МВД России, Следственный департамент МВД России, ГУУР МВД России, ГУНК МВД России, ГУОР МВД России, ГУОООП МВД России, УОД МВД России, ОШУ МВД России, ВНИИ МВД России, Омская академия МВД России.

² Далее также – «опрошенные», «респонденты», «эксперты».

1. Теоретические подходы и зарубежный опыт для формирования организационно-правовых механизмов разграничения отраслевой компетенции территориальных органов МВД России на региональном и районном уровнях при раскрытии и расследовании преступлений

Система органов и подразделений внутренних дел Российской Федерации имеет многоуровневое, основанное на сочетании линейного (территориального) и отраслевого (функционального) принципов, организационное построение.

Рассуждая о ценности управленческих знаний для руководителя органов внутренних дел Российской Федерации, следует, прежде всего, отметить, что в современных условиях эта область профессиональной компетенции приобретает особую значимость. Кардинальная реформа МВД России направлена на создание принципиально новой правоохранительной и правоприменительной организации. Цель реформирования предельно ясна – обеспечить социально одобряемый уровень деятельности органов внутренних дел, вернуть доверие населения, обеспечить соответствие деятельности всех органов и подразделений МВД России ожиданиям общества, выражающимся, с одной стороны, в ограничении полицейского присутствия сферой обеспечения правопорядка и общественной безопасности, в использовании принуждения лишь как средства эффективного противодействия правонарушительству, а с другой – в способности органов внутренних дел к адекватному реагированию на негативные процессы, развивающиеся в обществе, активному влиянию на конкретные угрозы, осложняющие криминальную ситуацию.

Достижение этой цели и реализация связанных с ней задач неминуемо влечет серьезные изменения в системе управления органами внутренних дел совместно с другими специализированными институтами, призванными обеспечить реализацию правоохранительной функции государства. Эта проблема должна решаться комплексно и рассматриваться в том числе через призму организационно-управленческой деятельности – важнейшего ресурса, позволяющего достигать высоких результатов в работе, экономя при этом силы и средства, столь необходимые для выполнения основных функций органов внутренних дел¹, в том числе при раскрытии и расследовании преступлений.

Последовательное усложнение правоохранительных функций и специализации труда обуславливает потребность в поиске организационно-правовых механизмов разграничения отраслевой компетенции территориальных органов МВД России на региональном и районном уровнях при раскрытии и расследовании преступлений. Их сущность заключается в стремлении оптимизировать управленческий процесс, предложить такую схему управления функциональными (отраслевыми) подразделениями органов внутренних дел, которая в наибольшей степени соответствовала бы интересам всей системы государственного управления в правоохранительной сфере.

В теории управления проблема совершенствования организационно-правовых механизмов рассматривается в контексте обеспечения управляемости

¹ Организация управления органами внутренних дел: учебник, 2-е издание, доп. и перераб. / под общ. ред. д.ю.н., проф. А.М. Кононова и к.ю.н., доц. И.Ю. Захватова. – М.: Академия управления МВД России, 2017. – 421 с.

в разных организационных структурах, в определенных границах или на территории применительно к деятельности органов внутренних дел.

Важно отметить, что институциональный контекст обеспечения управляемости в разных организационных структурах может быть различным.

Управляемость – это центральная категория многих управленческих и социальных дисциплин. Без управляемости управление невозможно. Вместе с тем изучению управляемости долгое время не придавалось самостоятельного значения. Считалось, что достаточно создать систему управления, а управляемость придет сама собой. В связи с этим определение управляемости часто сводится лишь к способности объекта управления подчиняться субъекту управления, адаптироваться к нему, реагировать на его воздействие. Эта способность соответствует характеристикам возникающих субъектно-объектных взаимоотношений и опосредована структурой системы управления.

Применительно к деятельности органов внутренних дел это напрямую связано с разнообразием их организационных структур, внешних и внутренних схем организационной структуры управления.

В управленческой науке базовым содержанием управляемости является способность быть управляемым и подконтрольным. Данный подход сформировался под влиянием кибернетики, где управляемость означает способность системы достигнуть контролируемых параметров.

Исходя из количественного измерения управляемости и поиска ее «нормы», теория управления стала акцентировать внимание на границах управляемости, на ее возможно достижимой мере. Представления об управляемости стали связывать с управляемостью в определенных границах или на территории применительно к деятельности органов внутренних дел.

Проблема достижения управляемости или так называемой «административной эффективности», связанная с поиском и использованием продуктивных методов снижения трудоемкости, повышения организации и профессионализма в системе государственного управления, превращения бюрократии в инструмент эффективного управления на основе принципов «иерархии и разделения функций» далеко не нова как для отечественных ученых, так и для зарубежных исследователей.

Так, идеи Ф. Гуднау, В. Вильсона, М. Вебера стали теоретической основой для конкретных правил и процедур административно-государственного управления, в том числе в полицейской деятельности зарубежных государств¹. В США и ряде стран Европы на основе системно-аналитического подхода подготовлены рекомендации по улучшению работы государственных служб.

В 1990-х гг. в связи с масштабными политическими, экономическими и социальными изменениями в истории нашей страны ряд научных теорий управления органами внутренних дел пересмотрен. Возникла настоятельная и объективная потребность в новом методологическом понимании путей преодоления кризисных явлений, усиления борьбы с преступностью, обеспечения общественной безопасности.

¹ Теория и практика социального управления: словарь-справочник / автор-сост. Е.Ф. Яськов. М., 1997. – 267 с.

Архивные документы тех лет свидетельствуют об изменении приоритетов деятельности. Ориентация органов внутренних дел на защиту интересов общества привела к преобразованиям механизма управления.

Считалось бесспорным, что в процессе целеполагания должна прослеживаться связь цели подсистемы с целью системы. Не допускалась их идентичность, ибо каждая из подсистем функционировала на основе традиционной специализации: предварительное следствие – на раскрытии, расследовании, профилактике преступлений процессуальными методами; криминальная милиция – оперативно-розыскными методами; местная милиция – на охране правопорядка на улицах и в общественных местах, предупреждении, пресечении преступлений и других правонарушений.

В настоящее время изменилось отношение не только к организационно-структурным вопросам, решение которых призвано, в том числе оптимизировать численность аппарата управления, выстроить баланс между ним и непосредственными исполнителями правоохранительных функций, но и к самой ключевой идее – а как в принципе должна выстраиваться система управления органами внутренних дел. Это неизбежно влечет к потребности в переосмыслении всего массива правовых, организационных и методологических подходов к решению данной проблемы.

Управление органами внутренних дел базируется на положениях общей теории управления, однако специфика и условия, в которых осуществляется оперативно-служебная деятельность, оказывают влияние на понимание сущности организационно-правовых механизмов и сопутствующих их формированию проблем отраслевой компетенции. Одной из них является определение нагрузки сотрудников отраслевых подразделений, а также уточнение их отраслевой (функциональной) компетенции.

Сущность поиска организационно-правовых механизмов разграничения отраслевой компетенции территориальных органов МВД России на региональном и районном уровнях при раскрытии и расследовании преступлений заключается в стремлении оптимизировать управленческий процесс, предложить такую схему управления функциональными (отраслевыми) подразделениями органов внутренних дел, которая в наибольшей степени соответствовала бы интересам всей системы государственного управления в правоохранительной сфере. В идеале это позволило бы избавиться от лишних, неэффективных управленческих звеньев, добиться исключения параллелизма и дублирования, в итоге – упростить аппараты управления теми структурами, которые выполняют основной объем полномочий в области охраны правопорядка, снизить бюджетные расходы на их содержание.

Характеризуя указанные организационно-правовые механизмы, нельзя не отметить то, что участвующие в их функционировании субъекты, которые включены в единую систему органов внутренних дел, имеют признаки:

1. Сложной системы элементов, обладающих своими структурно-функциональными параметрами, целевыми характеристиками, качественно взаимодействующих между собой на основе определенных принципов¹.

2. Наличия причинно-следственных связей, которые выстраиваются субъектом принятия решения на основании его функционально-деятельностной ориентации в конкретной отрасли².

3. Острой потребности во взаимодействии различных (индивидуальных, групповых) факторов с целью решения какой-либо проблемы³.

Данный подход к формированию организационно-правовых механизмов, присущих органам правоохраны, получил развитие в рамках зарубежных и отечественных научных школ и позволяет сделать вывод о необходимости введения в научный оборот новой управленческой терминологии либо институализации давно сложившихся в управленческой практике понятий, что будет способствовать также и формированию междисциплинарных знаний, касающихся управления в правоохранительной сфере.

Помимо прочего, это дает возможность выстроить единую логическую схему, состоящую как из терминов, относящихся к управленческой практике, так активно применяющихся в сфере противодействия преступности.

Реформирование полицейской деятельности согласно существующим подходам за рубежом проходит в тесной связи с обновленными концепциями национальной безопасности, стержнем которых стал принцип коллективной ответственности за ее обеспечение. В последние 15 – 20 лет осуществлена модернизация (в большинстве случаев сопровождаемая муниципализацией) организационно-правовой модели полиции во Франции, Великобритании, Бельгии, США, Канаде и других странах.

Основополагающие элементы инноваций в этой сфере внедрены в Германии, Австрии, Швейцарии и преобразованы в соответствии с реалиями этих стран. В Германии появилась «новая модель управления», в Швейцарии – «административное управление, ориентированное на достижение эффективности». Общим для них (наряду с другими элементами, характерными для «нового государственного управления») стало смещение фокуса управления с ресурсов на результаты управленческой деятельности. Политические установки переориентированы не на средства, а на результат (эффективность). Это одно из важнейших последствий реформы. Например, в связи с введением административного управления, ориентированного на достижение высокой эффективности, во многих коммунах Германии изменена спецификация бюджета. Теперь бюджет обосновывается не затратами, а результатами.

Предполагается, что такой подход способствует как эффективности деятельности «ex ante» (согласно бюджету), так и ее прозрачности «ex post» (согласно расчету). Проведенный анализ сложившейся за рубежом практики

¹ Алиуллов Р.Р. Механизм управления органами внутренних дел: вопросы теории, методологии и практики: дисс. ... д-ра юрид. наук: 12.00.11. М., 2004. С. 90.

² Руденко Л.С. Механизмы принятия управленческих решений в государственной гражданской службе: дис. ... канд. социолог. наук: 22.00.08. М., 2010. – 243 с.

³ Бушкова-Шиклина Э.В. Механизмы принятия управленческих решений: проблема концептуализации // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского, 2007, № 1 (6). С. 25-29.

постановки задач полиции позволил выявить как общие черты, так и существенные различия в их определении. Единство царит в отношении основных (правоохранительных) задач полиции, а также при определении желаемой эффективности и формирования чувства безопасности у населения.

Различия выявлены в двух сферах. Во-первых, при определении таких элементов, как связь целей и результатов, а также критериев, касающихся результатов, целей и показателей. Во-вторых, подходов к показателям оценки путей достижения результатов.

Свои подходы к организации деятельности органов правопорядка демонстрируют и страны ближнего зарубежья. В последнее десятилетие в государствах постсоветского пространства проводится курс на реформирование правоохранительной системы, сопровождающийся отказом от советского (российского) формата и использованием западных моделей, предполагающих передачу ряда функций центрального аппарата управления гражданским служащим. Это обусловлено стремлением избежать имеющих место в органах внутренних дел Российской Федерации проблем, связанных с разграничением отраслевой компетенции между подразделениями различного уровня в рамках реализации управленческих и правоприменительных функций.

Например, в структуре полиции Армении отсутствуют обособленные следственные подразделения и подразделения дознания. Кроме того, в рамках проводимого в этой стране реформирования полиции рассматривается перевод персонала центрального аппарата в категорию гражданской службы, создание института детективов, объединяющих в себе функции оперативных сотрудников и следователей.

В Республике Казахстан и Азербайджанской Республике следствие и дознание объединены в один департамент (главное управление), который вместе с оперативными подразделениями подчинен первому заместителю Министра внутренних дел.

В других странах ближнего зарубежья (республики Беларусь, Казахстан, Кыргызская Республика и др.) вопросам разграничения управленческих и правоприменительных функций органов правопорядка также уделяется внимание, хотя есть и существенные различия в организационных подходах (например УПК Республики Казахстан от 5 ноября 2022 г. № 157-VII по примеру европейских стран практически совмещает нормы уголовно-процессуального и оперативно-розыскного законодательства). Как правило, в этих странах в статусных документах законодатель ограничивается перечислением органов, входящих в правоохранительную систему государства.

На ведомственном уровне это выглядит более детально. Так, Инструкция по организации деятельности подразделений следствия и дознания, утвержденная приказом МВД Республики Казахстан от 16 марта 2015 г. № 220, предписывает, что следственные управления департаментов внутренних дел областей как непосредственно расследуют уголовные дела ряда категорий (как правило, по фактам совершения тяжких и особо тяжких преступлений), так и выполняют большой объем управленческих функций, связанных

с организацией мероприятий, направленных на усиление работы по предупреждению, раскрытию и расследованию уголовных правонарушений, укрепление законности, методическое обеспечение подчиненных следственных подразделений, контроль их деятельности и т. п. (всего 20 функций).

Ведомственная правовая конкретизация организационно-управленческих функций территориальных органов МВД России на региональном уровне выглядит примерно одинаково.

Что касается разграничения полномочий по раскрытию и расследованию преступлений между территориальными уровнями (звеньями) полицейских формирований, которое практикуется в ряде западных стран, здесь все зависит от того, насколько централизованы национальные полицейские силы того или иного государства, каковы традиционные подходы к определению роли и места полиции в системе органов исполнительной власти¹.

Так, в США, где полицейская система децентрализована и состоит из полицейских органов округов (графств), полиции городов и полиции штата. Организационно полицейские органы графства или города не подчинены начальнику полиции штата, возможно получение необходимой информации из Национального центра криминалистической информации ФБР и полиции штата при обращении с официальным запросом в центральный орган управления полиции штата, начальник которого назначается губернатором штата.

В ФРГ основную массу преступлений раскрывают и расследуют органы уголовной полиции земель – региональные структуры, имеющие подчиненные им местные отделения национальной полиции (муниципальные полицейские формирования расследованием преступлений не занимаются). Федеральная полиция к расследованию конкретных уголовных дел привлекается только по просьбе земельных органов либо, в исключительных случаях, по прямому указанию МВД ФРГ, федерального прокурора или поручению судебного следователя в тесном контакте с криминальной полицией земли.

В отличие от ФРГ, в Австрии основная ответственность за обеспечение правопорядка возложена на федеральное МВД, поэтому структура полицейских органов страны унифицирована – полицейские органы земель полностью отражают в уменьшенном виде структуру центрального аппарата австрийской полиции. Положение полицейского аппарата в системе государственной власти Австрийской Республики обусловлено разграничением компетенции между судебной и исполнительной властью. Функция определения виновности и применения репрессивных мер за нарушение закона всецело принадлежит судебным инстанциям, в то время как полиция Австрии, являясь институтом исполнительной власти, призвана обеспечить надлежащие условия для этого. Более того, полиция Австрии в части обеспечения соблюдения уголовного закона находится не только в тесном взаимодействии с судебными властями, но и в их подчинении, в Австрии законодательно закреплены меры

¹ См., например: Кикоть-Глухоедова Т.В. Административно-правовое обеспечение национальной безопасности в России, США и странах Европы (сравнительное исследование): монография М.: Изд-во + дизайн-бюро «ред». 2021. – 340 с.; Быков А.В., Кикоть-Глухоедова Т.В. Полицейская система современного демократического государства: монография. М.: ЮНИТИ-ДАНА Закон и право. 2014. – 303 с.

по руководству за деятельностью полиции в данной сфере со стороны судебных властей.

В национальной полиции Франции в полном объеме функции судебной полиции осуществляют комиссары и офицеры национальной полиции. Часто именно офицеры судебной полиции Франции в полном объеме осуществляют расследование большей части уголовных дел. Следственный судья, формально отвечающий за ход расследования, лишь ожидает результатов полицейского расследования события, о котором его предварительно информировали. Закон поставил территориальную компетенцию сотрудников полиции в зависимость от их специализаций и от органа, где они проходят службу. Комиссары и офицеры полиции территориальных органов компетентны в пределах той коммуны, где расположен полицейский комиссариат, или полицейского округа, если он подразделяется на полицейские участки, а данный комиссар или офицер осуществляет свои обычные функции на одном из своих участков. Однако в процессе исполнения следственных поручений и при расследовании очевидных преступлений и проступков комиссары и офицеры полиции вправе производить необходимые действия на территории соседних округов и даже на всей территории Франции в случае прямого поручения следственного судьи, по требованию прокурора Республики или любого вышестоящего прокурора. Сами комиссары и офицеры полиции не вправе давать следственные поручения, и при отсутствии указанных выше условий их деятельность по расследованию правонарушений ограничивается территорией коммуны или городского округа. Комиссары и офицеры, работающие в региональных отделениях уголовной полиции, компетентны вести расследование во всем районе обслуживания, т.е. на территории нескольких департаментов, а сотрудники Генеральной дирекции национальной полиции полномочны в отношении всей территории страны.

Известно также, что научно проработанные изменения организационной структуры сил правопорядка в Российской Федерации, которые без увеличения нагрузки на бюджет позволяют оптимизировать деятельность всей системы национальной безопасности страны и повысить ее эффективность, уже стали предметом внимания зарубежных специалистов. Они как передовой опыт серьезно рассматриваются в настоящее время во Франции, что повлекло там ряд организационных изменений в структуре спецслужб.

Анализ теоретических источников, в которых затрагивается проблема разграничения отраслевой компетенции правоохранительных структур, осуществляющих раскрытие и расследование преступлений, свидетельствует о насущной потребности в переосмыслении правовых, организационных и методологических подходов к ее решению. Необходима разработка схемы управления отраслевыми (профильными) подразделениями органов внутренних дел, которая соответствовала бы интересам всей системы государственного управления в правоохранительной сфере, что позволило бы избавиться от неэффективных управленческих звеньев, добиться искоренения их параллелизма и дублирования, в итоге – упростить аппарат управления

в области охраны правопорядка и снизить бюджетные расходы на его содержание.

Исследование зарубежного опыта разграничения отраслевой компетенции подразделений полиции различных территориальных уровней показало, что модернизация организационно-правовых моделей полиции в странах дальнего зарубежья в последние десятилетия в основном велась исходя из интересов снижения бюджетных расходов на содержание национальной полиции с одновременным повышением внимания к ее результативности. В первую очередь, это затронуло относительно централизованные и интегрированные (Австрия, ФРГ, Франция) системы организации полицейской службы с прямым подчинением судебной власти.

В странах ближнего зарубежья (республики Армения, Беларусь, Казахстан, Кыргызская Республика), в которых наблюдается общая тенденция постепенного ухода от «советской» модели организационного построения и правовой регламентации деятельности органов правопорядка, присутствует постепенная передача функций аппарата управления гражданским служащим с целью избегания проблем, связанных с дисбалансом отраслевой компетенции между подразделениями различного уровня, осуществляющими раскрытие преступлений и расследование уголовных дел. Вместе с тем, вопросам разграничения управленческих и правоприменительных функций ОВД в странах постсоветского пространства на законодательном уровне уделяется недостаточно внимания, и лишь в рамках ведомственного правотворчества возникает некая дифференциация организационно-управленческих и правоприменительных полномочий в сфере противодействия преступности.

При этом различия российского и зарубежного законодательства в сфере охраны правопорядка в целом, а по вопросам организации раскрытия и расследования преступлений настолько существенны, что не могут служить примером рационального распределения отраслевой компетенции органов внутренних дел. Как правило, полицейские структуры регионального и местного уровней действуют обособленно, в четко очерченных законом правовых рамках, без крайней необходимости не пересекаясь, и под началом судебных органов. В связи с этим использовать рассматриваемый зарубежный опыт в деятельности органов внутренних дел Российской Федерации нецелесообразно.

Таким образом, анализ сущности и содержания давно практикующихся, а также новых подходов к формированию организационно-правовых механизмов разграничения отраслевой компетенции при раскрытии и расследовании преступлений органов правопорядка (полиции) различных территориальных уровней как в Российской Федерации, так и за рубежом позволяет сделать вывод об отсутствии в них единства. Это связано как с особенностями национальных правоохранительных систем, обращением к ряду популярных инноваций, основанных на мировом опыте, так и со стремлением максимально сократить расходы на содержание государственного аппарата. Но при этом во главу угла ставится достижение правоохранительного результата, ожидаемого обществом и высшим политическим руководством.

2. Правовые основы разграничения полномочий между территориальными органами МВД России на региональном и районном уровнях по раскрытию и расследованию преступлений и способы устранения возникающей при этом терминологической неопределенности

Система МВД России, являясь многофункциональной, разветвленной и наиболее сложно организованной среди федеральных органов исполнительной власти и правоохранительных органов, в частности, требует сложной, многоступенчатой организационной структуры управления.

Это обусловило необходимость распределения управленческих полномочий между федеральным и региональным уровнями системы Министерства внутренних дел Российской Федерации. Перечень задач и полномочий МВД России и его территориальных органов регионального уровня закреплён в их статусных документах¹, введенных в действие Указом Президента Российской Федерации, что является несвойственным для российского права.

Это продиктовано рядом объективных причин в первую очередь тем, что согласно статье 78 Конституции Российской Федерации федеральные органы исполнительной власти для осуществления своих полномочий могут создавать территориальные органы и назначать соответствующих должностных лиц. Именно поэтому Президентом Российской Федерации МВД России было предоставлено право по осуществлению полномочий тероргану регионального звена, придав ему на государственном уровне статус органа управления².

Территориальным органам МВД России районного уровня в границах территории их обслуживания³ предписана (теперь уже на ведомственном уровне) реализация основного объема правоохранительных задач и функций органов внутренних дел⁴, то есть практическое осуществление упомянутых выше конституционных и иных правоустановлений.

Например, характер и объем реализуемых территориальными органами МВД России полномочий определяется их статусом, а также правовым положением их руководителей⁵, закреплённым федеральными законами: от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции», от 19 июля 2011 г. № 247-ФЗ «О социальных гарантиях сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», другими федеральными

¹ Указ Президента Российской Федерации от 21 декабря 2016 г. № 699 «Об утверждении Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации и Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъекту Российской Федерации», далее – «Указ Президента Российской Федерации № 699», «Положение об МВД России», «Типовое положение о тероргане по субъекту РФ» соответственно.

² См.: Пашин В.М. Региональные системы управления (на примере регионального управления органами внутренних дел): монография. М.: Академия экономической безопасности МВД России, 2007. – 252 с.

³ См.: «Положение о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации на районном уровне», утверждено приказом МВД России от 5 июня 2017 г. № 355, далее – «Положение о территориальном органе на районном уровне».

⁴ Далее также – «ОВД».

⁵ Болдырев У.К. Начальник территориального органа МВД России на районном уровне как организатор правоохранительной деятельности: правовые и организационные аспекты: дисс. ... канд. юрид. наук. М.: Академия управления МВД России, 2018. – 243 с.

законами, нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел.

Права, обязанности и ответственность руководителей (начальников) территориальных органов МВД России устанавливаются положениями о терорганах, а соответствующие полномочия руководителей отраслевых (профильных) подразделений – положениями о структурных подразделениях и должностными регламентами (должностными инструкциями)¹.

Основные полномочия начальника (руководителя) территориального органа МВД России на региональном уровне регламентированы Типовым положением о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъекту Российской Федерации², территориального органа МВД России на районном уровне – Типовым положением о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации на районном уровне³.

Всего же реализуемые МВД России полномочия урегулированы как минимум 100 федеральными законами и законами Российской Федерации, порядка 30 указами Президента Российской Федерации и около 200 постановлениями Правительства Российской Федерации.

В соответствии с частью 3 статьи 25 Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» сотрудник территориального органа, имеющий специальное звание полиции, выполняет обязанности, возложенные на полицию, и реализует права, предоставленные полиции, в пределах территории, обслуживаемой этим территориальным органом⁴.

Организационно-аналитическим департаментом МВД России для учета базовых характеристик территориальных органов и их сотрудников осуществлялось изучение законодательной и нормативной правовой базы, закрепляющей компетенцию МВД России и входящих в его структуру подразделений. Соответствующие положения рассматривались в контексте избыточности, несвойственности и дублирования функций ведомства.

Полученные результаты позволили сделать вывод о том, что перечень полномочий подразделений системы МВД России на федеральном, региональном и районном уровнях не является исчерпывающим.

При этом дополнительно возлагаемые на органы внутренних дел задачи отдельными законодательными и подзаконными актами в процессе их издания (внесения изменений) не всегда сопровождаются оценкой имеющегося у Министерства и его территориальных органов ресурсного обеспечения (штатного, финансового, материально-технического).

¹ Пункт 174 Порядка организации службы в органах внутренних дел Российской Федерации, утвержденного приказом МВД России от 1 февраля 2018 г. № 50.

² Указ Президента Российской Федерации № 699.

³ Приказ МВД России от 5 июня 2017 г. № 355 «Об утверждении Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации на районном уровне»; приказ МВД России от 1 сентября 2017 г. № 690 «Об утверждении Типового положения об отделе (отделении, пункте) полиции территориального органа Министерства внутренних дел Российской Федерации на районном уровне».

⁴ Приказ МВД России от 30 апреля 2011 г. № 333 «О некоторых организационных вопросах и структурном построении территориальных органов МВД России», далее – «приказ МВД России № 333-2011».

Данная ситуация усугубляется наличием массива обязанностей территориальных органов (их должностных лиц), закрепляемого нормативными (распорядительными) актами органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления в рамках осуществления полномочий по предмету совместного ведения.

В условиях отсутствия критериев разграничения полномочий многоступенчатой системы органов внутренних дел происходит увеличение нагрузки на сотрудников, сказывающееся на эффективности функционирования органов внутренних дел в целом.

Нормативными правовыми актами совокупность прав и обязанностей органов внутренних дел в части основного функционального блока правоохранительной направленности, связанного с защитой жизни, здоровья, прав и свобод граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства, противодействием преступности, охраной общественного порядка, собственности и обеспечением общественной безопасности, каких-либо ограничений для районного уровня не содержит.

Согласно части 1 статьи 1 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации¹ порядок уголовного судопроизводства в Российской Федерации устанавливается данным Федеральным законом, основанном на Конституции Российской Федерации, а часть 1 статьи 152 УПК РФ определяет, что предварительное расследование производится по месту совершения деяния, содержащего признаки преступления, за исключением случаев, предусмотренных данной статьей.

Предварительное расследование отнесенных к компетенции ведомства уголовных дел проводится должностными лицами (дознателями и следователями) правомочными либо уполномоченными на его осуществление в соответствующей форме (дознания либо предварительного следствия)², а оперативно-розыскная деятельность и производство по делам об административных правонарушениях – органами внутренних дел в целом³.

Таким образом, правовая предопределенность для выборочной реализации полномочий терорганами регионального или районного уровня отсутствует.

В ходе изучения вопроса их оптимального распределения было установлено, что существующее разграничение во многом носит условный характер и начинается на ведомственном уровне (нормативно-правовое регулирование⁴, отдельные решения руководителей и т.п.). При этом сложившаяся правоприменительная практика свидетельствует об отсутствии системности принимаемых мер, о чем свидетельствуют данные, которые были получены в 2022 – 2023 гг. Организационно-аналитическим департаментом МВД России и Академией управления МВД России из ряда регионов Российской Федерации.

¹ Далее также – «уголовно-процессуальный закон», «УПК РФ», «Кодекс».

² Статья 5 УПК РФ.

³ Пункт 1 статьи 13 Федерального закона от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности», раздел IV Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

⁴ Типовые положения о терорганах, их структурных подразделениях, инструкции, административные регламенты предоставления государственных услуг, регламенты и т.д., которые устанавливают полномочия по отдельным направлениям оперативно-служебной деятельности.

Так, например, в рамках исследования 2022 года отмечалось¹, что оперативными подразделениями² анализируемых терорганов было раскрыто 87 092 преступлений³, из которых лишь 18% приходится на долю региональных подразделений и 78% – районного уровня. При этом наиболее значительные диспропорции в участии региональных и районных подразделений в раскрытии преступлений отмечаются среди подразделений уголовного розыска. В частности, ими было раскрыто 67 064 преступлений, из которых подразделениями регионального уровня – 7 788; (11,6%), районного уровня – 59 276 (88,4%).

Справочно. В это же время подразделениями экономической безопасности и противодействия коррупции выявлено и раскрыто 9 938 преступлений: регионального уровня – 3 856 (39%), районного – 6 082 (61%), а подразделениями по контролю за оборотом наркотиков – 10 090 преступлений: регион – 3 790, (38%), район – 6 300 (62%).

Более того, проблематика закрепления за органами внутренних дел, прямо не предусмотренных статусными документами полномочий, усугубляется схожей практикой ведомственного нормотворчества.

Полномочия являются элементом правового статуса органа публичной власти, нашедшие свое отражение в нормативных правовых актах различного уровня, которые условно можно сгруппировать по двум основным принципам – линейному и функциональному.

Первую группу составляют типовые положения о терорганах и их структурных подразделениях, а вторую – инструкции, наставления, регламенты и т.д., которые устанавливают полномочия указанных субъектов по отдельным направлениям оперативно-служебной деятельности.

Согласно пунктам 1 типовых положений на региональном и районном уровнях они «...определяют основные полномочия и организацию деятельности территориального органа...». Среди их структурных элементов не имеется целевого и функционального блоков, что затрудняет дифференциацию предназначения терорганов.

Вместе с тем результаты анализа статусных документов свидетельствуют, что значительное количество полномочий регионального и районного звеньев являются частично либо полностью идентичными, что обесценивает управленческую роль вышестоящих подразделений и не позволяет разграничить предназначение в реализации правоохранительных функций.

Необходимо отметить, что по способу изложения одни дублируют друг друга дословно, а другие – с незначительными отличиями в лексических конструкциях, не меняющими общего смысла (использование синонимов, перестановка слов местами и т.д.).

Зачастую такие полномочия имеют бланкетный способ изложения.

Справочно. Приведенная особенность характерна для значительной части полномочий, содержащихся в правоустанавливающих документах – около 60% от всего объема сформулированы с использованием выражений «в пределах компетенции» или «в соответствии с законодательством Российской Федерации».

При описании полномочий использованы термины, не приведенные к единообразной форме (наряду с наиболее типичными видовыми группами «осуществляет», «обеспечивает», «участвует» используются

¹ Далее по тексту использованы сведения из материалов ОАД МВД России.

² Здесь и далее по тексту к «оперативным подразделениям» отнесены подразделения уголовного розыска, экономической безопасности и противодействия коррупции, а также по контролю за оборотом наркотиков.

³ Здесь и далее по тексту для анализа результатов деятельности оперативных подразделений использовались сведения терорганов об участии подразделений полиции в раскрытии преступлений, предусмотренных ст.ст. 105, 131, 132, 158, 159, 161, 162, 186, 199, 199.1, 199.2, 208, 209, 210, 213, 226.1, 228, 228.3, 228.4, 229.1, 232, 280, 280.1, 282.1, 282.2, 282.3, 322.1, 322.2, 322.3 УК РФ.

формулировки «осуществляет обеспечение», «принимает участие», «участвует в осуществлении» и т.д.). С точки зрения описания полномочий, следует отметить, что для терорганов на районном уровне большинство начинается с глаголов «осуществляет» (29,5%), «обеспечивает» (23%) и «участвует» (20,5%), а на региональном уровне – «обеспечивает» (31,5%), «организует и осуществляет» (14%), а также «осуществляет» (21%).

Отсутствие нормативно закреплённого значения указанных терминов затрудняет единообразное понимание полномочий применительно к различным уровням управления, что препятствует оценке их фактического объема и не позволяет судить о дублировании тех из них, которые содержатся в типовых положениях, а также оставляет широкие возможности для интерпретаций.

Существующая терминологическая неопределённость является препятствием для четкого определения и содержательной дифференциации правоприменительных и организационно-управленческих полномочий отраслевых подразделений территориальных органов МВД России.

По результатам анализа упомянутых и ряда других терминов, а также основных нормативных правовых актов, регламентирующих деятельность органов внутренних дел Российской Федерации по раскрытию и расследованию преступлений, определены термины и лексические конструкции, которые чаще всего используются в нормативной правовой работе по теме исследования и в правоприменительной практике.

В целях единообразного толкования и применения понятийно-категориального аппарата предлагается нормативно закрепить перечень терминов, часть из которых касается функционального наполнения правоприменительной деятельности, другая – организационных полномочий субъектов управления территориальными органами МВД России в целом и полномочий их отраслевых (профильных) подразделений.

Нормативное закрепление приводимых ниже терминов могло бы способствовать устранению терминологической неопределённости, препятствующей выстраиванию схемы соответствующих полномочий.

В числе предлагаемых терминов:

Задача – нормативно определенный ориентир, идеальный вариант решения той или иной проблемы, на который следует равняться при достижении поставленной цели. Как научная категория входит в состав так называемой «управленческой триады»: цель – задача – функция.

Такой подход позволяет определить:

- а) к какой степени удовлетворенности чьих-либо интересов следует стремиться;
- б) что необходимо сделать для достижения поставленной цели;
- в) что именно обязан делать субъект соответствующей активности для достижения цели системы (индивида).

Компетенция – система конкретных полномочий (прав и обязанностей) властного характера и ответственности органов внутренних дел за свою деятельность или бездействие в сфере обеспечения законности, защиты прав и свобод граждан, общественного порядка и борьбы с преступностью на федеральном, окружном, региональном и районном уровнях, предоставленные государством органу внутренних дел для достижения

поставленных целей, выполнения функций и решения задач, которые распределяются по горизонтали и вертикали.

Контроль за соблюдением законности и процессуальных сроков при расследовании преступлений – деятельность руководителей и аппаратов управления вышестоящих органов предварительного следствия, направленная на обеспечение неукоснительного соблюдения законности и определяемых уголовно-процессуальным законом сроков расследования уголовных дел, своевременного выявления фактов их нарушений, незамедлительного принятия мер реагирования и восстановления нарушенных в ходе производства предварительного следствия прав и законных интересов граждан и организаций, а также интересов общества и государства.

Обеспечивает (от обеспечить, обеспечивать) – создает необходимые условия; делает возможным, реально выполнимым, гарантированным достижение цели, снабжает потребными ресурсами¹.

Оказание практической и методической помощи нижестоящим органам и подразделениям – одна из задач зонального контроля, осуществляемого профильными (отраслевыми) подразделениями регионального (окружного, межрегионального) уровня территориальных органов МВД России за деятельностью подчиненных следственных органов, нижестоящих отраслевых подразделений, содержанием которой является решение проблемных вопросов в реализации процессуальных и иных правоохранительных функций путем оказания им содействия в раскрытии (выявлении, предупреждении, пресечении) и расследовании преступлений, выявления недостатков в этой работе и совместного поиска способов их устранения, а также разработки и предоставления на места методических материалов (обзоров, методических рекомендаций и т.п.), освещающих проблемные вопросы правоприменительной практики.

Организационная структура управления – составная часть организационной структуры, включающая в себя должности и связи подчинения между ними (линейные и функциональные); форма разделения и кооперации управленческой деятельности, в рамках которой управление осуществляется путем выполнения соответствующих функций, ориентированных на достижение определенных целей.

Организационно-методическое руководство деятельностью подчиненных органов (подразделений) внутренних дел – направление управленческой деятельности, осуществляемое профильными (отраслевыми) подразделениями регионального (окружного, межрегионального) уровней территориальных органов МВД России, задачами которого является повышение эффективности оперативно-служебной (уголовно-процессуальной, оперативно-розыскной, административно-практической, предупредительно-профилактической) и иной деятельности нижестоящих структур, путем:

¹ Применительно к профильному (отраслевому) подразделению территориального органа МВД России на региональном (окружном, межрегиональном) уровне «обеспечивает» – создает необходимые правовые, организационные, ресурсные условия, а в ряде случаев – осуществляет научно-методическое сопровождение в отношении нижестоящих структур своей отрасли и относящихся к ней сотрудников, выполняющих правоохранительные функции.

а) создания для этой деятельности необходимых организационных и ресурсных условий;

б) обеспечения современными, опирающимися на достижения науки, методиками, которые получили соответствующую оценку;

в) выявления, распространения и использования положительного практического опыта.

Организационно-правовой механизм – совокупность входящих в единую логическую схему правовых предписаний и создаваемых для их реализации организационных условий, которые совместно с ресурсным обеспечением образуют предпосылки для успешного осуществления какой-либо социально значимой (в том числе правоохранительной) деятельности.

Элементом этого механизма может выступать научно-методическое обеспечение соответствующей деятельности. В полной мере это относится к деятельности органов внутренних дел Российской Федерации, всех их организационных уровней и управленческих звеньев.

Организует (от организация – фр. organization – сообщаю стройный вид, устраиваю) – подготавливает, спланирует для достижения какой-то цели, упорядочивает, объединяет, устраивает, учреждает, основывает¹.

Осуществляет (от осуществить) – реализует, исполняет, выполняет, воплощает в жизнь (в действительность)².

Ответственность – обязанность отвечать за свои действия, поступки; в данном аспекте установление ответственности конкретных должностных лиц реализуется в форме внешнего контроля, с помощью которого выявляются какие-либо нарушения, отклонения от предписанных норм.

Отраслевая компетенция – осуществление каким-либо органом исполнительной власти (включая органы внутренних дел) государственного управления в отношении конкретной отрасли, например, относящейся к административно-политической (включая правоохранительную) сфере, на федеральном, региональном или местном (муниципальном, районном) уровне.

Отраслевой компетенцией (уголовно-процессуальной, оперативно-розыскной, административно-юрисдикционной, предупредительно-профилактической) обладает каждое конкретное профильное (отраслевое) подразделение территориального органа МВД России на региональном (окружном, межрегиональном) и районном уровне.

Дополняют отраслевую компетенцию **функциональные компетенции**, то есть специфические для конкретной должности (следователя, оперативного

¹ Применительно к профильному (отраслевому) подразделению территориального органа Министерства внутренних дел Российской Федерации на региональном (окружном, межрегиональном) уровне «организует» означает: выполняет организационные полномочия (субординационного либо координационного характера) в отношении нижестоящих структур своей отрасли и относящихся к ней сотрудников, выполняющих правоохранительные функции.

² Применительно к профильным (отраслевым) подразделениям территориальных органов МВД России на региональном (окружном, межрегиональном) и районном уровнях и их сотрудникам «осуществляет» – выполняет конкретные правоохранительные функции по раскрытию (выявлению, предупреждению, пресечению) преступлений и расследованию уголовных дел, то есть реализует относящиеся к функциональной компетенции соответствующего субъекта правоприменительные полномочия. Термин применим в отношении полномочий по непосредственному участию в противодействии преступности руководителей (начальников, их заместителей, старших групп) органов внутренних дел и структурных (территориальных) подразделений, входящих в систему МВД России.

сотрудника) компетенции, которые обеспечивают эффективные и качественные результаты работы.

Полномочие – предоставленное кому-либо кем-либо право действовать в конкретной сфере правоотношений в течение определенного срока и способом, предусмотренным законодательством либо административным актом¹.

Полномочие понимается как право и обязанность субъекта правовых отношений действовать в конкретной сфере этих отношений в течение определенного срока и способом, предусмотренным действующим законодательством, и рассматривается как составная часть компетенции того или иного органа, должностного лица, всякого другого лица, выполняющего управленческие функции.

Правоохранительная компетенция – компетенция, связанная не с различными уровнями управления, а с уровнями системы органов внутренних дел, выполняющими возложенные на них правоохранительные функции, в том числе по раскрытию и расследованию преступлений.

Преступления, вызывающие большой общественный резонанс, – двусоставное понятие, включающее в себя самостоятельные термины «преступление» и «общественный резонанс».

Первый термин нашел отражение в уголовном законодательстве и не требует дополнительного толкования. Второй – законодательно не закреплен, но достаточно часто используется в нормативных правовых актах МВД России² и понимается как реакция, эмоциональный отклик значительной части общества на определенные события, которая носит негативную окраску. Как правило, под преступлением, вызывающим большой общественный резонанс, понимается общественно-опасное, противоправное, виновное наказуемое деяние, информация о котором стала достоянием общества, потому вызвала у него негативную реакцию, что требует со стороны органов правопорядка экстренных активных мер правоохранительного характера.

Преступления, носящие межрегиональный, транснациональный (международный) характер, – производное от транснациональной и межрегиональной преступности, обладающей общими и специфическими, влекущими дифференциацию характеристиками, совокупности общественно опасных, противоправных деяний организованных преступных групп, планирующих, подготавливающих и совершающих преступления в целях извлечения преступной прибыли, иного запрещенного дохода или в иных целях на территории двух и более стран, двух и более регионов одной страны, либо на территории одного государства (региона страны), но приносящих вред нескольким государствам (регионам страны), его гражданам (подданным), организациям и иным социальным институтам.

Преступления, представляющие особую сложность, – противоправные деяния, совершение или угроза совершения которых привлекают повышенное

¹ Рассматривается как составная часть компетенции того или иного органа, должностного лица, всякого другого лица, выполняющего управленческие функции.

² Например, приказы МВД России: от 3 февраля 2021 г. № 50 «О некоторых вопросах организации дежурства руководящего состава в МВД России и территориальных органах МВД России»; от 3 февраля 2012 г. № 77 «Об основах организации ведомственного контроля за деятельностью органов внутренних дел Российской Федерации» и другие.

внимание сотрудников органов внутренних дел, требует их высокой квалификации и большого опыта оперативно-служебной деятельности, наращивания правоохранительных усилий, укрепления координации (организации взаимодействия), как во внутреннем, так и во внешнем контуре системы органов правопорядка, а расследование этих преступлений часто выходит за рамки какой-то конкретной территории, приобретая межрайонный (межрегиональный) и даже транснациональный характер.

Преступления, совершенные организованными группами, преступными сообществами (преступными организациями). Часть 3 статьи 35 УК РФ к организованной группе относит устойчивую группу лиц, заранее объединившихся для совершения одного или нескольких преступлений, а к преступному сообществу или преступной организации (часть 4 статьи 35 УК РФ) – структурированную организованную группу или объединение организованных групп, действующих под единым руководством, члены которых объединены в целях совместного совершения одного или нескольких тяжких либо особо тяжких преступлений для получения прямо или косвенно финансовой или иной материальной выгоды. Раскрытие преступлений и расследование уголовных дел указанной категории, как правило, отличаются повышенной сложностью, поэтому требуют высокой квалификации следственного и оперативного состава органов внутренних дел, а также создания следственно-оперативных групп.

Разграничение отраслевой компетенции территориальных органов МВД России на региональном и районном уровнях по раскрытию и расследованию преступлений – соблюдение руководителями следственных органов и органов дознания принципа дифференциации преступлений различных категорий в виде отнесения тех или иных доследственных материалов и уголовных дел к компетенции отраслевых (профильных) подразделений территориальных органов МВД России названных уровней. Разграничение отраслевой компетенции производится, как правило, на основе типовых подходов (правил, требований), установленных законодательством и ведомственными нормативными правовыми актами, что не исключает гибкости при принятии субъектами управления решений в отношении проведения оперативно-розыскных мероприятий и расследования конкретных уголовных дел, исходя из складывающейся оперативной обстановки и некоторых региональных особенностей.

Раскрытие и расследование преступлений – совокупность определенных законодательством и детализированных на подзаконном уровне мер уголовно-процессуального, оперативно-розыскного, организационного, ресурсного и иного характера, направленных на выявление и изобличение лица, совершившего деяние с признаками состава преступления, установление размера причиненного преступлением ущерба и иных обстоятельств, имеющих доказательственное значение. Данные мероприятия (следственные действия) осуществляются уполномоченными должностными лицами в ходе проведения доследственных проверок и предварительного расследования уголовного дела

до составления субъектами этой деятельности обвинительного заключения (обвинительного акта) и направления его в суд с последующей передачей в информационные центры территориальных органов МВД России на региональном уровне соответствующих карточек статистического учета. «Раскрытие» и «расследование» преступлений, будучи включенными в единый процесс, преследующий общую цель, различаются между собой последовательностью и правовой основой присущих им процедур, субъектным составом, способами документирования предусмотренных законом мероприятий (действий) и полученных результатов их осуществления, следовательно «раскрытие» и «расследование» можно считать самостоятельными этапами оперативно-следственной работы.

Структура (от лат. *structura* – строение, расположение, порядок) – расположение и связь частей, составляющих целое; внутреннее строение чего-либо; форма организации социальной системы, единство устойчивых взаимосвязей между составляющими эту систему элементами.

Управленческая компетенция – компетенция, связанная с осуществлением руководства, внутренним контуром организации деятельности органов внутренних дел, выполнением внутрисистемных функций прогнозирования, планирования, кадрового, информационного, материально-технического, финансового, правового, научно-методического обеспечения, регулирования и контроля.

Функция – как правило совпадающее с той или иной обязанностью (см., например: «Права и обязанности полиции», определенные главой 3 Федерального закона «О полиции») содержательное наполнение деятельности, осуществляемой по определенному направлению.

Итак, в условиях правовой неопределенности ряда терминов, активно используемых в управленческой практике, а также отсутствия исчерпывающего перечня полномочий подразделения системы МВД России различных уровней возникает проблема определения роли и места терорганов различных звеньев в решении правоохранных задач и способов рационального распределения имеющихся ресурсов, что влечет неоправданное увеличение нагрузки на сотрудников и снижает эффективность оперативно-служебной деятельности.

При этом для районного уровня терорганов МВД России отсутствуют какие-либо нормативно установленные ограничения в части решения задач органов внутренних дел по раскрытию и расследованию преступлений, как отсутствует и правовая предопределенность для выборочной реализации своих полномочий терорганами регионального и районного уровней.

В ходе исследования, проведенного в 2022 – 2023 гг. ОАД МВД России и Академией управления МВД России была выявлена диспропорция в участии региональных и районных подразделений в раскрытии преступлений, особенно среди подразделений уголовного розыска. Одной из причин этого является отсутствие закрепления ряда правоприменительных полномочий в статусных документах, регламентирующих деятельность терорганов районного уровня, включая типовые положения о терорганах и их структурных подразделениях.

Целевой и функциональный блоки полномочий этих органов (подразделений) не имеют четких параметров, что затрудняет дифференциацию их предназначения. При этом полномочия регионального и районного звеньев в их количественном и качественном выражении либо дублируют друг друга, либо содержат незначительные отличия в лексических конструкциях. Проблема усугубляется терминологической неопределенностью ряда понятий, активно используемых в управленческой практике, что препятствует оценке их фактического значения применительно к различным уровням управления и позволяет их произвольно интерпретировать.

3. Практика правовой регламентации и опыт разграничения полномочий между территориальными органами МВД России на региональном и районном уровнях по раскрытию и расследованию преступлений

Анализ структурного построения территориальных органов МВД России на региональном уровне на предмет достаточности организационно-штатного обеспечения для выполнения как управленческих функций, так и непосредственной реализации мероприятий по противодействию преступности, а также полномочий следственных органов и оперативных подразделений территориальных органов МВД России на региональном уровне с учетом их структурного построения на предмет идентификации их управленческой и правоприменительной составляющей показал, что провести четкое разграничение между рассматриваемыми полномочиями проблематично.

Кроме того, предусмотренный ведомственными правовыми актами подход к формированию организационно-штатной структуры территориальных органов МВД России в ряде случаев предопределяет дублирование функций.

Риски дублирования предоставленных терорганам полномочий, например, в части осуществления оперативно-розыскной, экспертно-криминалистической деятельности, расследования уголовных дел, нередко приводят к выполнению одинаковых по смыслу и содержанию правоохранительных функций на одной территории несколькими подразделениями.

Организация деятельности тероргана на региональном уровне в целом, включая утверждение штатных расписаний подчиненных органов и организаций, отнесена к исключительной компетенции его руководителя. Однако устанавливаемое им соотношение общей штатной численности между региональными и районными отраслевыми (профильными) подразделениями не всегда можно назвать оптимальным.

Результаты анализа полученных в рамках исследования информации о соотношении штатной численности оперативных подразделений (УР, ЭБиПК, КОН) региональных и районных терорганов свидетельствуют об отсутствии системного подхода к распределению их штатной численности.

Так, общая штатная численность оперативных подразделений, изученных терорганов составляла 28 923 единиц личного состава. В среднем на долю

оперативных подразделений регионального звена приходилось 34,5% (9 980 ед.), районного звена – 65,5% (18 943 ед.).

В то же время в некоторых терорганах данные показатели значительно отличались от приведенных средних значений.

Справочно. Например, в МВД по Республике Татарстан на долю региональных оперативных подразделений приходилось 57,3% от общей штатной численности рассматриваемой категории подразделений, в ГУ МВД России Челябинской области – 41,6%.

В ГУ МВД России по Краснодарскому краю и по Кемеровской области аналогичные показатели составляли 21,3 % и 23,5 % соответственно.

Почти 60% (59,6% (17 245 ед.) всей штатной численности оперативных подразделений приходится на службу уголовного розыска. Далее следуют подразделения экономической безопасности и противодействия коррупции (21,7%; 6 265 ед.) и по контролю за оборотом наркотиков (18,7%; 5 413 ед.).

Практически равное распределение личного состава зафиксировано между региональными и районными подразделениями экономической безопасности и противодействия коррупции (2 916 ед. или 46,5% от всей штатной численности подразделений экономической безопасности и противодействия коррупции приходится на региональный уровень, 3 349 ед. или 53,5% – на районный уровень).

Среди подразделений уголовного розыска на долю регионального уровня в среднем приходится 22,4% (3 869 ед.) от всей штатной численности подразделений УР, на долю районного уровня – 77,6% (13 376 ед.).

Указанные средние значения постоянной величиной не являются и варьируют в зависимости от выбранного руководителем тероргана подхода к организации оперативно-служебной деятельности.

Справочно. Например, максимальные значения процентного соотношения численности региональных подразделений КОН были зафиксированы в УМВД России по Ярославской области (84,3% от общей штатной численности подразделений КОН), минимальные – в ГУ МВД России по Краснодарскому краю (30,5%); для подразделений ЭБиПК максимальные – в МВД по Республике Татарстан (66,8%), – минимальные в ГУ МВД России по Нижегородской области (28,1%); для подразделений УР максимальные – в МВД по Республике Татарстан (54,4%), минимальные – в ГУ МВД России по Кемеровской области (10,3%).

Место органов предварительного следствия¹ органов внутренних дел в системе МВД России определено Положением, утвержденным Указом Президента Российской Федерации от 23 ноября 1998 г. № 1422 «О мерах по совершенствованию организации предварительного следствия в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации».

Деятельность ОПС (помимо норм УПК РФ) регламентирована приказом МВД России от 9 января 2018 г. № 1 «Об органах предварительного следствия в системе МВД России»², определяющими их статус, задачи, полномочия и порядок организации деятельности, и согласно которому ОПС являются не структурными подразделениями территориального органа МВД России, а «входят в систему» МВД России³.

Данной нормой подчеркнут особый статус ОПС, связанный с реализацией ими уголовного и уголовно-процессуального законодательства и ограждающий

¹ Далее также – «ОПС».

² Далее – «приказ МВД России № 1-2018», «Типовые положения о следственных подразделениях», «Типовые положения».

³ Пункт 1 каждого из четырех Типовых положений о следственных подразделениях территориального органа МВД России окружного, межрегионального, регионального и районного уровней, утвержденных приказом МВД России № 1-2018.

их от вмешательства в процессуальную деятельность, кроме «лиц, специально уполномоченных на то законом»¹.

Кроме того, полномочия ОПС регламентированы Типовыми положениями о следственных подразделениях, в которых определены их основные функции, а именно: непосредственное расследование преступлений; контроль, в том числе процессуальный, за ходом расследования; обеспечение взаимодействия с заинтересованными органами (подразделениями).

Выделяют две группы полномочий руководителя следственного органа данного уровня: во-первых, процессуальные полномочия, которые закреплены в уголовно-процессуальном законодательстве, во-вторых, организационные, которые определяются ведомственными нормативными правовыми актами.

При этом категоричный подход к разграничению отраслевой компетенции следственных подразделений (следственных частей) терорганов различных уровней, их жесткая «привязка» к статьям Уголовного кодекса Российской Федерации бесперспективны в силу того, что каждое уголовное дело отличается своеобразием, которое характеризуется различием в объемах работ, эпизодности (многоэпизодности), количестве лиц, привлеченных к уголовной ответственности, спецификой производства экспертиз, иными обстоятельствами, влияющими на сложность расследования конкретного дела и в целом на производство предварительного расследования тем или иным звеном органов внутренних дел.

Так, статья 39 УПК РФ «Руководитель следственного органа» содержит нормы, которые определяют исключительно процессуальные, то есть правоприменительные полномочия данного должностного лица, наделяя его правом осуществлять процессуальные действия в отношении следователя, в том числе принимать к своему производству уголовные дела (часть 2), отменять по находящимся в производстве подчиненного следственного органа уголовным делам незаконные или необоснованные постановления руководителя, следователя (дознателя) другого органа предварительного расследования (пункт 2.1 часть 1), а также незаконные или необоснованные постановления нижестоящего руководителя следственного органа в порядке, установленном УПК РФ. Речь идет о полномочиях руководителя следственного органа в отношении лиц, находящихся с ним в субординационных (причем скорее процессуальных, чем административных) отношениях, вопрос же распределения полномочий в отношении расследования уголовных дел конкретных категорий оставлен вне рамок законодательного регулирования.

В свою очередь, уголовно-процессуальный закон не содержит норм, которые четко указывали бы на возможность распределения полномочий по раскрытию и расследованию преступлений между региональным и районным звеньями системы ОВД в пользу последнего.

Нельзя однозначно ответить и на другие вопросы распределения отраслевой компетенции, опираясь на ведомственную нормативную правовую базу.

¹ Подпункт 3.1 приказа МВД России № 1-2018.

Это относится, например, к проблеме соотношения управленческих и правоприменительных полномочий руководителей следственных органов, которое представлено в приложении № 1 к приказу МВД России № 1-2018.

В числе основных задач следственного органа регионального уровня (пункт 2) определены как те из них, что относятся к правоприменительной (уголовно-процессуальной) составляющей, так и те, которые можно отнести к «смешанному» типу, поскольку «организационно-методическое руководство деятельностью подчиненных органов предварительного следствия в целях всестороннего, полного и объективного расследования преступлений, отнесенных к подследственности следователей органов внутренних дел» и «осуществление в пределах своих полномочий контроля за соблюдением законности и разумных сроков при расследовании преступлений», следует рассматривать двояко – как задачи управленческого характера и, одновременно, как имеющие прямое отношение к уголовно-процессуальной деятельности.

С этой же позиции можно рассматривать основные функции главного следственного управления, следственного управления, следственного отдела территориального органа МВД России на региональном уровне (пункт 10).

Большинство функций связано с расследованием преступлений, например, совершенных организованными группами, преступными сообществами (преступными организациями), а также представляющих особую сложность или имеющих большой общественный резонанс либо носящих межрегиональный или международный характер (подпункт 10.1). Лишь две из них непосредственно связаны с контрольной деятельностью (подпункты 10.2, 10.10) и не распространяются на уголовно-процессуальные полномочия следственного органа. Еще пять функций можно оценивать двояко, например, разработку и реализацию 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 органов предварительного следствия (подпункт 10.8). Что касается функции осуществления процессуального контроля за производством предварительного следствия, соблюдения законности и разумных сроков, оказания помощи в расследовании наиболее сложных уголовных дел (подпункт 10.3), большинство опрошенных в ходе подготовки настоящего обзора практических работников ОВД и ученых-процессуалистов относят их к полномочиям правоприменительного характера.

Это подтверждает и анализ содержания конкретных положений о главных следственных управлениях (управлениях, отделах) МВД по республикам, главных управлениях, управлениях МВД России по иным субъектам Российской Федерации. По существу, все они дублируют содержание указанного Типового положения и не отражают какой-либо принципиально значимой региональной специфики.

Как показал анализ источников, регламентирующих деятельность органов внутренних дел Российской Федерации при раскрытии и расследовании преступлений, активно участвовать в нормативном правовом регулировании

и нивелировании проблемных вопросов в рассматриваемой сфере всегда стремился Следственный департамент МВД России.

Справочно. Приказом Следственного департамента МВД России от 8 ноября 2011 г. № 58 «О процессуальных полномочиях руководителей следственных органов» установлены их объем и пределы в отношении руководителей органов предварительного следствия различных уровней системы Министерства внутренних дел Российской Федерации.

Такой подход к правовому регулированию процессуальных полномочий предопределен частью 5 статьи 39 УПК РФ в целях регламентации процессуального контроля за расследованием уголовных дел, обеспечения строгого соблюдения законности и прав граждан.

В соответствии с подпунктом 2.2 Типового положения о следственных подразделениях, одной из их основных задач является организация расследования преступлений непосредственно следователями главного следственного управления (следственного управления, отдела) тероргана МВД России на региональном уровне.

При этом ведущей функцией этих подразделений определено непосредственное расследование преступлений, совершенных организованными группами, преступными сообществами (преступными организациями), а также представляющих особую сложность или имеющих большой общественный резонанс либо носящих межрегиональный или международный характер (пункт 10 Типового положения).

Справочно. УМВД России по Калужской области отмечает, что подпунктами 10.1 – 10.4 приложения № 1 к приказу МВД России № 1-2018 четко регламентированы функции следственного подразделения регионального уровня. Конкретизация данных полномочий органов предварительного следствия регионального уровня в настоящее время является оптимальной и не требующей внесения каких-либо дополнительных критериев и разграничения полномочий, так как определяет и управленческую роль по контролю, в том числе процессуальному, за структурными подразделениями территориального органа районного уровня, исключая какое-либо вмешательство неуполномоченных лиц в процессуальную деятельность следователей, а также возлагает на региональный орган предварительного следствия ответственность за ненадлежащее исполнение возложенных функций и полномочий¹.

Действительно, согласно подпунктам 10.1 – 10.4 приложения № 1 к приказу МВД России № 1-2018 к функциям органов предварительного следствия регионального уровня относятся расследование «преступлений, совершенных организованными группами, преступными сообществами (преступными организациями), а также представляющих особую сложность, имеющих большой общественный резонанс либо носящих межрегиональный или международный характер»; обеспечение контроля за деятельностью подчиненных ОПС, оказание им практической и методической помощи, проверка организации работы, процессуальный контроль за производством предварительного следствия, соблюдением ими законности и разумных сроков.

В то же время введение в нормативную правовую базу критериев, конкретизирующих функции следствия регионального и районного уровней, и, в первую очередь, связанных с делегированием полномочий по расследованию определенной категории преступлений, вместо ожидаемых оптимизации и упорядочивания следственной деятельности может снизить оперативность реагирования на сообщения о преступлении² и связанной с этим организацией совместной деятельности по раскрытию и расследованию,

¹ Определены нормативными предписаниями пункта 15 Типового положения о следственных подразделениях.

² Например, при отнесении ряда категорий преступлений к компетенции следственного подразделения регионального уровня следует учитывать время, необходимое для прибытия на место преступления.

неравномерности распределения нагрузки по расследованию уголовных дел¹, а также снижению ответственности руководителей следственных подразделений и терорганов в целом за раскрытие, расследование отдельных категорий преступлений, в том числе в части профилактической составляющей их работы, и перекладыванию ответственности за организацию данных направлений деятельности на подразделение, определенное правовыми нормами, как головное.

Если представить, что уголовные дела о преступлениях, предусмотренных статьями 209 – 210.1 УК РФ, еще можно безальтернативно отнести к компетенции следователей региональных ОПС, то решение о производстве расследования следователем следственного подразделения регионального уровня уголовных дел о преступлениях (*предусмотренных, например, п. «а» ч. 3 ст. 111, п. «е» ч. 2 ст. 117, ч. 4 ст. 159, ч. 4 ст. 159.1, ч. 4 ст. 159.2, ч. 4 ст. 159.3, ч. 4 ст. 159.5 УК РФ*), где квалифицирующим признаком выступает совершение преступления организованной группой, в каждом конкретном случае может и должно приниматься руководителем следственного органа с учетом объема и сложности уголовного дела, складывающейся оперативной обстановки, ресурсного обеспечения подчиненных следственных подразделений и позиции Следственного департамента МВД России.

Аналогичный подход представляется оправданным и в отношении уголовных дел о преступлениях, имеющих большой общественный резонанс либо носящих межрегиональный или международный характер. Нормативное закрепление критериев оценки объема и сложности уголовного дела, оперативной обстановки и ресурсного обеспечения представляется избыточным, поскольку каждое уголовное дело по-своему уникально, его сложно подвести под какой-то общий знаменатель.

Прерогативой руководителей региональных следственных подразделений названо осуществляемое в соответствии со статьей 39 УПК РФ распределение уголовных дел между следователями следственных частей ГСУ (СУ, СО) МВД по республикам, ГУ МВД, УМВД России по иным субъектам Российской Федерации, следственными подразделениями терорганов МВД России на районном уровне с учетом сложности в расследовании и общественного резонанса. Иные критерии разграничения компетенции не называются.

В то же время проведенный в рамках исследования сравнительный анализ положений уголовно-процессуального законодательства и статусных нормативных правовых актов терорганов Министерства регионального и районного звена свидетельствует о целесообразности дополнительного изучения пределов осуществляемых ими процессуальных полномочий с точки зрения так называемой «территориальной подследственности».

Так, УПК РФ определяет органы внутренних дел и входящие в их состав территориальные (линейные) подразделения (управления, отделы, отделения, пункты) полиции как органы дознания, уполномоченные

¹ Возможно увеличение нагрузки как на следственную часть управления области, так и, наоборот, «перекладывание» функции по расследованию ряда категории преступлений на следственные подразделения районного уровня, которые в силу их специфики не смогут обеспечить их качественное расследование.

осуществлять расследование преступлений в форме дознания и другие процессуальные полномочия (пункт 24 статьи 5, пункт 1 части 1 статьи 40 УПК РФ). При этом законодатель, дав понятие органам дознания и определив круг их полномочий, закрепил их равнозначность, независимо от уровня терорганов (в отличие от иерархичности следственных органов).

Очевиден вывод, что руководители органа дознания обладают равным статусом при реализации ими процессуальных полномочий.

На органы дознания возлагаются: дознание по уголовным делам; расследование уголовных дел (в том числе силами специализированных подразделений дознания), по которым производство предварительного следствия не обязательно; выполнение неотложных следственных действий по уголовным делам, по которым производство предварительного следствия обязательно; осуществление иных полномочий, предусмотренных УПК РФ (часть 2 статьи 40 УПК РФ).

Справочно. Под неотложными следственными действиями понимаются действия, осуществляемые органом дознания после возбуждения уголовного дела, по которому производство предварительного следствия обязательно, в целях обнаружения и фиксации следов преступления, а также доказательств, требующих незамедлительного закрепления, изъятия и исследования (пункт 19 статьи 5 УПК РФ).

Наряду с этим органы дознания уполномочены возбуждать уголовные дела (часть 1 статьи 146 УПК РФ), принимать предусмотренные Кодексом меры по установлению события преступления, изобличению лица или лиц, виновных в совершении (часть 2 статьи 20 УПК РФ), осуществлять в случае неявки по вызову без уважительных причин привод лиц, принимающих участие в уголовном процессе¹ (часть 1 статьи 113 УПК РФ), производить по поручению следователя следственные действия и оперативно-розыскные мероприятия, принимать розыскные и оперативно-розыскные меры для установления лица, совершившего преступление (часть 4 статьи 157 УПК РФ), принимать в отношении участников уголовного судопроизводства в пределах компетенции и по определенным основаниям меры безопасности (часть 3 статьи 11 УПК РФ).

В качестве иных полномочий, в первую очередь, необходимо выделить такие, как прием, проверка сообщений о любом совершенном или готовящемся преступлении и принятие по ним решения в пределах компетенции (часть 1 статьи 144 УПК РФ). Однако анализ законодательных и подзаконных актов, в том числе статусных документов территориальных органов МВД России, позволяет сделать вывод, что функции по приему и регистрации заявлений и сообщений о преступлениях и их разрешению непосредственно за терорганом регионального звена прямо не закреплены.

Справочно. Изучены: Указ Президента Российской Федерации № 699, приказ Генеральной прокуратуры Российской Федерации, МВД России, МЧС России, Минюста России, ФСБ России, Минэкономразвития России, ФСКН России от 29 декабря 2005 г. № 39/1070/1021/253/780/353/399 «О едином учете преступлений»², приказы МВД России от 29 августа 2014 г. № 736 «Об утверждении Инструкции о порядке приема, регистрации и разрешения в территориальных органах Министерства внутренних дел Российской Федерации заявлений и сообщений о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях»³, от 15 ноября

¹ Подозреваемый, обвиняемый, а также потерпевший, свидетель и лицо, в отношении которого уголовное дело выделено в отдельное производство в связи с заключением с ним досудебного соглашения о сотрудничестве.

² Утвердивший Типовое положение о едином порядке организации приема, регистрации и проверки сообщений о преступлениях (приложение № 1 к приказу), далее также – «Типовое положение о приеме и регистрации сообщений».

³ Далее – «Инструкция».

2021 г. № 890дсп «Об утверждении Наставления по организации деятельности дежурных частей территориальных органов МВД России»¹.

В этой связи важно отметить, что основным способом фиксации правоприменительных полномочий органов внутренних дел Российской Федерации является перечисление общих вопросов (направлений деятельности), которые относятся к компетенции МВД России, в положениях, закрепляющих правовой статус органов исполнительной власти, их структурных и территориальных подразделений.

В настоящее время в качестве одного из базовых правоустанавливающих документов следует рассматривать Указ Президента Российской Федерации № 699, которым утверждены Положение о Министерстве внутренних дел Российской Федерации и Типовое положение о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъекту Российской Федерации.

При этом если касательно федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел определение границ полномочий закреплено в Положении об МВД России, то в случае с территориальными органами, в том числе находящимися в его подчинении, не все так очевидно.

В подпункте 2 пункта 20 Положения об МВД России закреплены полномочия Министра внутренних дел Российской Федерации по созданию в пределах своей компетенции территориальных органов МВД России, организаций и подразделений, необходимых для выполнения задач и осуществления полномочий, возложенных на МВД России, осуществлению их реорганизации и ликвидации в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Согласно пункту 22 Типового положения о тероргане территориальный орган является юридическим лицом в организационно-правовой форме государственного учреждения; имеет печать с изображением Государственного герба Российской Федерации и со своим наименованием, иные печати, штампы, бланки, самостоятельный баланс, лицевые счета, открываемые в соответствии с законодательством Российской Федерации; выступает истцом и ответчиком в суде.

Указанное корреспондирует пункту 1 статьи 48 Гражданского кодекса Российской Федерации², где определено, что юридическим лицом признается организация, которая имеет обособленное имущество и отвечает им по своим обязательствам, может от своего имени приобретать и осуществлять гражданские права и нести гражданские обязанности, быть истцом и ответчиком в суде.

Правоспособность юридического лица, проистекающая из его учредительных (статусных) документов, возникает с момента внесения в Единый государственный реестр юридических лиц сведений о его создании и прекращается в момент внесения в указанный реестр сведений о его прекращении (пункт 3 статьи 49, статья 52 ГК РФ).

¹ Далее – «Наставление по ДЧ».

² Далее – «ГК РФ».

В соответствии с пунктом 1 Положения об МВД России Министерство осуществляет нормативно-правовое регулирование и выработку государственной политики в пределах установленной компетенции.

В то же время территориальные подразделения МВД России регионального и районного звена осуществляют свою деятельность в соответствии с положением, утверждаемым на основе Типового положения о территориальном органе по субъекту и на районном уровне в пределах возложенных полномочий.

По результатам проведения сравнительного анализа вышеобозначенных документов установлено, что функции по осуществлению приема и регистрации (в том числе в электронной форме) заявлений и сообщений о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях; своевременному принятию по ним мер, предусмотренных законодательством Российской Федерации, закреплены исключительно за территориальными органами МВД России на районном уровне, а региональный уровень аналогичной компетенцией не обладает.

В контексте рассматриваемой проблематики, наряду с уже обозначенными аспектами, обращает на себя внимание вопрос реализации территориальным органом МВД России процессуальных полномочий, как органа дознания.

При этом именно районное звено, наряду с реализацией иных своих правоохранительных функций, обеспечивает незамедлительное прибытие сотрудников ОВД на место совершения правонарушения (происшествия) и пресечение ими противоправных деяний, устранение угроз безопасности граждан и общественной безопасности, документирование обстоятельств совершения правонарушения (происшествия), сохранность следов, что нашло отражение в статусном документе (пункт 10 Положения о территориальном органе на районном уровне).

На законодательном уровне на полицию – стержневую службу органов внутренних дел в целом и терорганов на районном уровне, в частности, возложена обязанность принимать и регистрировать (в том числе в электронной форме) заявления и сообщения о преступлениях¹, осуществлять в соответствии с подведомственностью их проверку и принимать меры, предусмотренные законодательством Российской Федерации. Также полиция обязана выявлять и раскрывать преступления, производить дознание по уголовным делам². Сотрудник полиции, где бы он ни находился, в любое время суток обязан в случае обращения к нему гражданина с заявлением сообщить об этом в ближайший территориальный орган МВД России или подразделение полиции (статья 27 Закона о полиции).

Порядок приема, регистрации, рассмотрения заявлений и сообщений о преступлениях, принятия по ним решений, производства дознания и иных процессуальных действий установлен УПК РФ, Законом о полиции, а также ведомственными и межведомственными нормативными правовыми актами.

¹ Далее также – «заявления».

² Пункты 1, 3 части 1 статьи 12 Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции», далее – «Закон о полиции».

Согласно пункту 7 Типового положения о приеме и регистрации сообщений о преступлениях должностными лицами, правомочными осуществлять прием заявлений и оформлять их в соответствии с требованиями УПК РФ, являются дознаватели, следователи, прокуроры, а также судьи. При этом полномочия органа дознания по приему заявлений, в том числе в круглосуточном формате, могут быть посредством издания распорядительного документа возложены начальником органа дознания или его заместителем на иных должностных лиц, включая сотрудников дежурной части (пункты 8, 9 Типового положения о приеме и регистрации сообщений).

Деятельность по приему и регистрации заявлений о преступлениях выступает в качестве основной функции дежурных частей ОВД (пункты 1, 2 Наставления по ДЧ). Обязанность по приему заявлений также возложена на начальников органа дознания и их заместителей, начальников следственных отделов и их заместителей как во время личного приема граждан, так и в других случаях, установленных ведомственными нормативными правовыми актами (пункт 10 Типового положения о приеме и регистрации сообщений).

Одновременно закреплено, что заявления подлежат обязательному приему во всех терорганах оперативными дежурными¹ вне зависимости от места и времени совершения преступления, а их регистрация осуществляется незамедлительно и круглосуточно в дежурных частях без какой-либо привязки к территории обслуживания (пункты 8, 9, 23 Инструкции).

Заявления, поступившие в ОВД при помощи почтовой, факсимильной, специальной или фельдъегерской связи, официальных сайтов, почтового ящика, либо полученные в ходе личного приема, принимаются подразделением делопроизводства и режима территориального органа, учитываются в установленном порядке² и направляются в дежурную часть для регистрации в Книге учета заявлений и сообщений о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях³ (пункты 12 Инструкции).

Вне пределов административных зданий территориальных органов или в зданиях, где дежурные части не предусмотрены, заявления принимаются уполномоченными сотрудниками ОВД, которые обязаны сразу же передать полученные сведения в дежурную часть (пункты 14, 15 Инструкции).

Следовательно, прием заявлений осуществляется дознавателем, органом дознания, следователем, руководителем следственного органа (статья 144 УПК РФ), сотрудниками полиции (статьи 12, 27 Закона о полиции), уполномоченным сотрудником ОВД, на которого распорядительными документами руководителя (начальника) тероргана либо лица, исполняющего его обязанности, возложены соответствующие полномочия (пункты 3, 14 Инструкции), во всех терорганах независимо от территории обслуживания и места совершения события (пункт 8 Инструкции). Регистрация заявлений осуществляется в дежурных частях

¹ Начальник дежурной части, начальник дежурной смены, старший оперативный дежурный, оперативный дежурный, дежурный, помощник оперативного дежурного.

² Приказ МВД России от 12 сентября 2013 г. № 707 «Об утверждении Инструкции об организации рассмотрения обращения граждан в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации».

³ Далее – «КУСП».

терорганов в круглосуточном режиме (пункты 8 и 9 Типового положения о приеме и регистрации сообщений, пункт 9 Инструкции).

Особое значение в контексте обозначенной тематики приобретает вопрос процедуры рассмотрения (разрешения) заявлений (сообщений) о преступлении. Уголовно-процессуальным законом прием, проверка сообщений о совершенном или готовящемся преступлении и принятие по ним решений отнесены к полномочиям органа дознания (часть 1 статьи 144 УПК РФ). Данное предписание реализовано на ведомственном уровне. Так, согласно пункту 39 Инструкции после регистрации заявлений и сообщений правонарушениях (происшествиях) в КУСП оперативный дежурный дежурной части принимает меры неотложного реагирования.

Следует отметить и то, что рассмотрение сообщений о преступлениях, предварительное расследование в форме дознания по уголовным делам о преступлениях, отнесенных к подследственности дознавателей ОВД, их предупреждение, выявление, раскрытие в пределах своих полномочий, реализация иных полномочий, предусмотренных уголовно-процессуальным законодательством, осуществляется специализированным подразделением дознания территориального органа на районном уровне¹.

Это ставит под сомнение как таковую возможность территориального органа на региональном уровне полноценно выступать в качестве органа дознания, а его руководителей и уполномоченных ими должностных лиц — давать поручения другому органу дознания о рассмотрении сообщений о происшествии.

Здесь необходимо учесть также то обстоятельство, что территорией обслуживания тероргана на районном уровне является территория муниципального образования (нескольких муниципальных образований), часть территории административного центра субъекта Российской Федерации, особо важного и режимного объекта, в пределах границ которой территориальный орган осуществляет свою деятельность (пункты 3, 10 Положения о территориальном органе на районном уровне).

В свою очередь, территориальный орган на региональном уровне реализует свои полномочия на территории соответствующего субъекта Российской Федерации, но при этом любое деяние, даже совершенное в его административном здании, фактически будет относиться к территории обслуживания соответствующего тероргана на районном уровне.

В результате должностные лица территориального органа на региональном уровне при рассмотрении принятых заявлений сталкиваются с необходимостью принятия решения о передаче их в другие территориальные органы районного

¹ Пункт 2.1 Типового положения об отделе (отделении, группе) дознания линейного управления (отдела, отделения) Министерства внутренних дел Российской Федерации на железнодорожном, водном и воздушном транспорте, отделе (отделении, группе) дознания 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, отделе дознания управления внутренних дел на Московском метрополитене Главного управления Министерства внутренних дел Российской Федерации по г. Москве, Управления Министерства внутренних дел Российской Федерации на комплексе «Байконур»: утвержденного приказом МВД России от 15 июня 2020 г. № 430.

уровня (по месту совершения события). Указанная практика в ОВД применяется повсеместно.

При этом УПК РФ такой порядок не предусмотрен¹, а термин «территориальность» в Кодексе применяется только при определении подсудности уголовного дела².

Справочно. Пунктом 3 части 1 статьи 145 УПК РФ оговорена передача сообщения о преступлении только по подсудственности в соответствии со статьей 151 УПК РФ, а по уголовным делам частного обвинения – в суд в соответствии с частью 2 статьи 20 УПК РФ.

Представляется, что отсутствие таких полномочий у терорганов регионального звена не случайно и, с точки зрения процессуально значимых признаков, обусловлено именно нормативно определенной привязкой данных полномочий к конкретной территории обслуживания. Основания и условия направления заявлений по территориальной подсудственности закреплены только на ведомственном уровне (пункты 27, 28 Инструкции).

Справочно. Пункт 27 Инструкции: Если разрешение заявлений и сообщений о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях не отнесено к компетенции органов внутренних дел или отнесено к их компетенции, но преступления, административные правонарушения совершены или происшествия произошли на территории обслуживания иного территориального органа:

27.1. Все имеющиеся материалы после регистрации в КУСП в соответствии с законодательными и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации передаются:

27.1.1. С заявлением (сообщением) о преступлении:

по подсудственности в соответствии со статьей 151 УПК РФ, а по уголовным делам частного обвинения – в суд в соответствии с частью второй статьи 20 УПК РФ;

в иной территориальный орган, на территории обслуживания которого совершено преступление, разрешение которого отнесено к компетенции органов внутренних дел.

27.2. Одновременно принимаются необходимые меры по предотвращению или пресечению преступления, или административного правонарушения, а также охране места совершения преступления, административного правонарушения или места происшествия.

28. Передача заявлений и сообщений о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях в иной территориальный орган, на территории обслуживания которого совершены преступления, административное правонарушение или произошло происшествие, осуществляется с приложением талона-уведомления о передаче в иной территориальный орган.

Наряду с этим в пункте 31 Типового положения о приеме и регистрации сообщений указано, что если при проверке сообщения о преступлении будет установлено, что с учетом территориальности оно подлежит передаче в другой орган по подсудственности, а по уголовным делам частного обвинения – в суд, орган дознания, дознаватель, следователь или прокурор, а также иное должностное лицо, уполномоченное осуществлять прием и проверку сообщений о преступлениях, обязано вынести постановление о передаче сообщения по подсудственности (видимо, имеется в виду передача заявлений с материалами доследственной проверки в иной территориальный орган или в иной правоохранительный орган).

Одновременно в контексте пункта 24 Положения о едином порядке регистрации уголовных дел и учета преступлений³ присутствует упоминание о передаче уголовных дел по подсудственности (территориальности) из одного правоохранительного органа в другой.

¹ Часть 1 статьи 145 УПК РФ.

² Статьи 32, 35 УПК РФ.

³ Приложение № 2 к приказу Генеральной прокуратуры Российской Федерации, МВД России, МЧС России, Минюста России, ФСБ России, Минэкономразвития России, ФСКН России от 29 декабря 2005 г. № 39/1070/1021/253/780/353/399 «О едином учете преступлений».

Таким образом, согласно предписаниям, указанных выше нормативных правовых актов «территориальность» напрямую соотносится с территорией обслуживания ОВД, на которой было совершено (окончено) преступление, однако законодателем соответствующий термин не используется.

Следует отметить, что уголовно-процессуальное законодательство «территориальную» подследственность связывает исключительно со стадией предварительного расследования уголовного дела, то есть с момента возбуждения уголовного дела.

Так, если при определении места производства предварительного расследования в соответствии со статьей 152 УПК РФ следователь (дознатель) установил, что уголовное дело ему неподследственно, он вправе передать его руководителю следственного органа (прокурору) для его направления по подследственности.

Справочно. Согласно ст. 152 УПК РФ:

1. Предварительное расследование производится по месту совершения деяния, содержащего признаки преступления, за исключением случаев, предусмотренных указанной статьей.

2. Если преступление было начато в одном месте, а окончено в другом месте, то уголовное дело расследуется по месту окончания преступления.

3. Если преступления совершены в разных местах, то по решению вышестоящего руководителя следственного органа уголовное дело расследуется по месту совершения большинства преступлений или наиболее тяжкого из них.

4. Предварительное расследование может производиться по месту нахождения обвиняемого или большинства свидетелей в целях обеспечения его полноты, объективности и соблюдения процессуальных сроков.

Вместе с тем УПК РФ (в частности статья 145) оснований для принятия решений о передаче заявлений с материалами доследственных проверок по подследственности не содержит.

Данная проблематика нашла свое отражение в приказе Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 23 октября 2023 г. № 730 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях в органах дознания и органах предварительного следствия», подпунктом 1.5 которого дано поручение надзирающим прокурорам не допускать передачи материалов по сообщениям о преступлениях по подследственности, в том числе территориальной, или в суд без достаточных на то оснований и без вынесения постановления в порядке пункта 3 части 1 статьи 145 УПК РФ.

Прокурорам поручено при наличии достаточных данных в рамках имеющихся полномочий инициировать вопрос о возбуждении уголовного дела, контролировать своевременность его возбуждения, а кроме того, по сообщениям о преступлениях, территориальную подследственность которых на момент поступления сообщения определить не представляется возможным, добиваться своевременного возбуждения уголовных дел тем органом, в котором зарегистрировано сообщение о преступлении.

В прямой взаимосвязи с изложенным находится вопрос границ полномочий функциональных подразделений территориальных органов МВД России на региональном и районном уровнях в сфере оперативно-розыскной деятельности, выступающей в роли одного из инструментов раскрытия и расследования преступлений.

Нормы, связанные с оперативно-розыскной деятельностью, содержатся в нескольких десятках федеральных законов, которые можно дифференцировать на две группы.

К первой группе относятся федеральные законы, напрямую регулирующие оперативно-розыскные правоотношения, а также содержащие термины «оперативно-розыскная деятельность», «оперативно-розыскные мероприятия». Ко второй – иные федеральные законодательные акты, косвенно регулирующие вопросы оперативно-розыскной деятельности.

Правовую основу оперативно-розыскной деятельности создает в том числе значительное количество подзаконных нормативных правовых актов: указов Президента Российской Федерации, постановлений и распоряжений Правительства Российской Федерации, межведомственных и ведомственных актов различных субъектов оперативно-розыскной деятельности.

Анализ законодательных и иных нормативных правовых актов показал, что они не содержат норм, прямо разграничивающих полномочия оперативных подразделений территориальных органов МВД России на региональном и районном уровнях. Например, часть 1 статьи 13 Федерального закона от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности»¹ не фиксирует каких-либо различий между этими уровнями, относя органы внутренних дел в целом к числу органов, уполномоченных осуществлять оперативно-розыскную деятельность. Вместе с тем ряд предпосылок такого разграничения усматривается в ведомственных нормативных правовых актах.

Приказ МВД России от 31 марта 2023 г. № 199 «Об утверждении Перечня оперативных подразделений органов внутренних дел Российской Федерации, правомочных осуществлять оперативно-розыскную деятельность» относит к ним подразделения: уголовного розыска; экономической безопасности и противодействия коррупции; собственной безопасности; по противодействию экстремизму; по борьбе с преступными посягательствами на грузы; по обеспечению безопасности лиц, подлежащих государственной защите; по обеспечению взаимодействия с правоохранительными органами государств – членов Международной организации уголовной полиции «Интерпол»; по борьбе с противоправным использованием информационно-коммуникационных технологий; оперативно-поисковые подразделения и подразделения специальных технических мероприятий; оперативно-розыскные части территориальных органов МВД России на окружном уровне; подразделения по контролю за оборотом наркотиков.

В документах, регламентирующих вопросы организации деятельности оперативных подразделений терорганов МВД России на региональном уровне, к управленческим относятся полномочия, касающиеся организационно-методического обеспечения деятельности оперативных подразделений территориальных органов МВД России на районном уровне, оказания методической и практической помощи оперативным подразделениям на районном уровне по вопросам организации оперативно-служебной

¹ Далее – «федеральный закон № 144-ФЗ».

деятельности; разработки рекомендаций и методических пособий по раскрытию преступлений, отнесенных к компетенции и правоприменительной составляющей территориальных органов МВД России на районном уровне.

В подразделениях УР, ЭБиПК, КОН, несущих основную нагрузку по выявлению, пресечению и раскрытию преступлений, разделение полномочий терорганов регионального и районного уровней зачастую носит условный характер. При этом отсутствует единство позиции в оформлении положений об оперативном подразделении на районном уровне, что подтверждается неоднородностью подходов при их разработке в различных регионах.

Например, общие функции и полномочия, возложенные на уголовный розыск, определены пунктами 10-11 Типового положения о подразделении уголовного розыска¹, носят общий характер и являются обязательными для подразделений УР без конкретизации к привязке уровня территориального органа (регионального или районного). В то же время подпункты 11.6, 11.8, 11.15, 11.19, 11.22 Типового положения о подразделении УР регионального уровня содержат нормы управленческого характера, прямо указывающие на организационную и координирующую роль этих подразделений, исключающие перекладывание этой функции на районное звено. Следовательно, реализация управленческих полномочий, в отличие от правоприменительных – прерогатива управлений, отделов УР регионального уровня, и в этом плане каких-либо дополнительных критериев разграничения полномочий между подразделениями УР регионального и районного уровней, не требуется.

Та часть отраслевой компетенции оперативных подразделений различных уровней, которая непосредственно касается правоприменения, также является вполне «прозрачной», что, в частности, следует из положений об оперативных подразделениях терорганов на региональном уровне. По назначению они специализируются на выявлении, предупреждении, пресечении и раскрытии тяжких и особо тяжких преступлений по своим направлениям деятельности, в том числе преступлений, носящих межрегиональный, транснациональный характер, а также вызвавших большой общественный резонанс.

При этом изучение типовых положений о следственных подразделениях² и подразделениях уголовного розыска регионального уровня показало, что при определении обязанностей начальников данных подразделений³ функции и полномочия в рамках ведомственного контроля по руководимым направлениям деятельности за территориальными органами, им не делегированы.

Круг их непосредственных задач определен только ответственностью за осуществление руководства подчиненными подразделениями на уровне региона. Однако при решении задач по раскрытию и расследованию преступлений, предписанных типовыми положениями, контрольные

¹ Приказ МВД России от 19 января 2018 г. № 25 «Об утверждении Типового положения о подразделении уголовного розыска территориального органа Министерства внутренних дел Российской Федерации на региональном уровне», далее также – «Типовое положение о подразделении УР».

² Утверждены приказом МВД России от 9 января 2018 г. № 1 «Об органах предварительного следствия в системе МВД России», далее также – «Типовое положение о СП».

³ Пункт 15 Типового положения о СП, пункт 14 Типового положения о подразделении УР.

полномочия данных должностных лиц в отношении отраслевых структур территориальных органов районного уровня предусмотрены.

Таким образом, нормы основных функций субъектов на уровне региона¹, определяющие их управленческую роль по координации деятельности районного звена, не согласуются с нормами, закрепляющими их обязанности по руководству подразделением регионального уровня².

Справочно. В соответствии с УПК РФ руководитель следственного органа, в процессуальной роли которого выступает начальник главного следственного управления, следственного управления, следственного отдела, уполномочен, в частности, 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 передачи³.

В организационном аспекте указанные должностные лица имеют полное право принятия решения о целесообразности распределения и перераспределения нагрузки между следователями подчиненных следственных подразделений на региональном (межрегиональном) и районном уровнях или делегировать эти полномочия с учетом специализации, квалификации, опыта работы, занимаемой должности, что, в свою очередь, напрямую влияет на результативность и качество производства предварительного следствия.

Отсюда следует вывод о высоком уровне значимости руководителей следственных органов вышестоящего территориального органа МВД России, несущих персональную ответственность за качество распределения и перераспределения нагрузки при расследовании уголовных дел, статусные полномочия которых определены на основе типового положения, утвержденного приказом МВД России № 1-2018 г.

Как представляется, поиск вариантов решения вопроса разграничения полномочий между территориальными органами МВД России на региональном и районном уровнях по раскрытию и расследованию преступлений возможен на основе исследования конкретных примеров из практики правоприменения и оценки эффективности управленческого воздействия руководителей терорганов МВД России на региональном уровне.

Анализ нормативной правовой базы, регламентирующей вопросы разграничения отраслевой компетенции между региональными и районными уровнями терорганов МВД России, а также опыта организации данной деятельности с учетом примеров распределения штатной численности и организационно-структурного построения исследуемых подразделений, свидетельствует об отсутствии системного подхода к распределению штатной численности оперативных подразделений органов внутренних дел.

Во многих случаях возникает определенный «перекос» в штатной численности подразделений УР, ЭБиПК, КОН в пользу регионального звена, в то время как данные о результатах работы таких подразделений свидетельствуют о том, что подавляющее большинство преступлений выявляются и раскрываются именно на районном уровне территориальных органов МВД России.

Отсутствие конкретики ряда установлений федерального закона № 144-ФЗ не позволяет четко распределить организационно-управленческие и правоприменительные полномочия между оперативными подразделениями терорганов регионального и районного уровней.

Решить этот вопрос представляется сомнительным и опираясь на ведомственную нормативную правовую базу, поскольку, например, издание Типового положения о подразделении УР на региональном уровне

¹ Раздел «Основные функции и полномочия» Типовых положений.

² Раздел «Организация деятельности» Типовых положений.

³ Пункт 1 ч. 1 ст. 39 УПК РФ.

не сопровождалось утверждением аналогичного документа для нижестоящих звеньев ОВД. Такое же положение сложилось и в отношении других оперативных подразделений, что нередко влечет дублирование полномочий, неравномерное распределение нагрузки на сотрудников полиции регионального и районного звена.

Вопрос распределения отраслевой компетенции в подразделениях предварительного следствия ОВД решен более удачно, поскольку предпосылки его решения содержатся в УПК РФ, а свое дальнейшее развитие он получил в Типовом положении о СП. Предложенный в данном нормативном правовом акте подход можно считать оправданным, что также подтверждает позиция Следственного департамента МВД России.

Обоснованность обозначенных выше выводов подтверждает и анализ опыта разграничения исследуемых полномочий, наработанный в ряде регионов Российской Федерации.

В качестве предложения представляется целесообразным разработка отраслевыми оперативными главками МВД России типовых положений об оперативных подразделениях полиции районного уровня.

Заключение

Проведенная в ходе подготовки настоящего аналитического обзора проработка вопросов распределения полномочий между территориальными органами МВД России на региональном и районном уровнях по раскрытию преступлений и расследованию уголовных дел позволили сформулировать ряд следующих выводов и предложений:

1. Анализ теоретических источников, в которых затрагивается проблема разграничения отраслевой компетенции правоохранительных структур, осуществляющих раскрытие и расследование преступлений, свидетельствует о насущной потребности в переосмыслении правовых, организационных и методологических подходов к ее решению.

В этой связи, по мнению авторского коллектива, необходима разработка схемы управления отраслевыми (профильными) подразделениями органов внутренних дел, которая соответствовала бы интересам всей системы государственного управления в правоохранительной сфере, что позволило бы избавиться от неэффективных управленческих звеньев, добиться искоренения их параллелизма и дублирования, в итоге – упростить аппарат управления в области охраны правопорядка и снизить бюджетные расходы на его содержание.

2. Изучение российского и зарубежного законодательства выявил ряд существенных различий, которые позволяют обратить внимание лишь в общетеоретическом, познавательном плане на отдельные подходы сложившейся за рубежом практики распределения полномочий между полицейскими подразделениями и следственными органами различного уровня в рамках реализации функций управления и мероприятий по раскрытию преступлений и расследованию уголовных дел.

3. Исследование конкретных примеров из практики управленческого воздействия руководителей территориальных органов МВД России в части решения проблем, относящихся к предмету настоящего исследования, показало, что дополнительная правовая регламентация вопросов разграничения полномочий между терорганами МВД России на региональном и районном уровнях по раскрытию и расследованию преступлений действительно необходима.

Это потребует соответствующих мер правового и организационного характера со стороны профильных подразделений центрального аппарата МВД России, в том числе разработки типовых положений.

4. Наличие правовой неопределенности ряда терминов, активно используемых в управленческой практике, а также отсутствие исчерпывающего перечня полномочий подразделения системы МВД России различных уровней способствует формированию проблемы, связанной с определением роли и места терорганов различных звеньев в решении правоохранительных задач и способов рационального распределения имеющихся ресурсов, что, в свою очередь, влечет неоправданное увеличение нагрузки на сотрудников и снижает эффективность оперативно-служебной деятельности.

В целях единообразного толкования и применения понятийно-категориального аппарата предлагается рассмотреть следующее:

- обеспечить типологизации полномочий территориальных органов и их подразделений, поскольку в существующих типовых положениях не просматривается попытки сгруппировать полномочия по какому-либо критерию. Потребность в этом обуславливается не только повышением удобства восприятия и оценки, сколько возможностью дифференцировать права и обязанности при наделении терорганов различных уровней полномочиями в одних сферах деятельности;

- применять единообразный понятийный аппарат наряду с сокращением используемых категорий полномочий, так как в настоящее время в типовых положениях о терорганах МВД России наряду с наиболее распространенными формами «организует», «осуществляет», «обеспечивает», «участвует» в типовых положениях встречаются их различные вариации: «осуществляет обеспечение», «принимает участие», «участвует в осуществлении» и т.д. Такое упорядочивание может быть произведено, например, по видам операционных действий («обеспечивает», «осуществляет», «организует», «принимает участие») либо по функциональным направлениям;

- закрепить перечень терминов, часть из которых касается функционального наполнения правоприменительной деятельности, другая – организационных полномочий субъектов управления территориальными органами МВД России в целом и полномочий их отраслевых (профильных) подразделений;

- осуществлять подготовку унифицированных организационных документов комплексно – то есть одновременно разрабатывать типовые положения о подразделениях, объединенных линейно-функциональными связями (например, о территориальном органе на районном уровне и отделе (отделении, пункте) полиции тероргана на районном уровне, о линейном управлении и линейном отделе на транспорте, о подразделениях уголовного розыска терорганов на региональном и районном уровнях), что возможно реализовать, в том числе, путем издания единого нормативного акта, которым утверждается несколько типовых положений.

5. Проведенный в рамках исследования сравнительный анализ положений уголовно-процессуального законодательства и статусных нормативных правовых актов терорганов Министерства регионального и районного звена свидетельствует о целесообразности дополнительного изучения пределов осуществляемых ими процессуальных полномочий с точки зрения так называемой «территориальной подследственности».

Правоприменительная практика по выявлению, раскрытию и расследованию преступлений в условиях правовой неопределенности процессуального статуса тероргана МВД России на региональном уровне, продиктованной пределами реализуемых ими функций, несет под собой существенные риски нарушения требований законодательных и подзаконных актов.