

Министерство внутренних дел Российской Федерации

**Федеральное государственное казенное
образовательное учреждение высшего образования
«Орловский юридический институт
Министерства внутренних дел Российской Федерации
имени В.В. Лукьянова»**

**ПРАВОВОЙ СТАТУС И ПРОЦЕССУАЛЬНЫЙ
ПОРЯДОК УЧАСТИЯ РУКОВОДИТЕЛЯ
СЛЕДСТВЕННОГО ОРГАНА
ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО ОРГАНА МВД РОССИИ
В ПРОИЗВОДСТВЕ ПО УГОЛОВНОМУ ДЕЛУ**

Учебно-практическое пособие

**Орёл
ОрЮИ МВД России имени В.В. Лукьянова
2020**

УДК 343.1
ББК 67.99(2)93
П68

Рецензенты:

И.Ю. Рыкова, кандидат юридических наук
(Брянский филиал ВИПК МВД России);

С.Н. Писарев
(УМВД России по г. Орлу)

П68 **Правовой статус и процессуальный порядок участия руководителя следственного органа территориального органа МВД России в производстве по уголовному делу : учебно-практическое пособие / Е.А. Семёнов [и др.]. – Орел : ОрЮИ МВД России имени В.В. Лукьянова, 2020. – 62, [1] с. – 22 экз. – Текст : непосредственный.**

Учебно-практическое пособие написано на основе положений Конституции России и действующего законодательства, в нем рассмотрены материалы судебной практики по затрагиваемым проблемам.

Для курсантов, слушателей, студентов, профессорско-преподавательского состава высших учебных заведений не только юридического, но и иного гуманитарного профиля, а также для научных, практических работников, интересующихся обозначенной проблематикой, а равно практикой применения рассмотренных в учебно-практическом пособии институтов.

Издание представлено в авторской редакции.

УДК 343.1
ББК 67.99(2)93

© ОрЮИ МВД России имени В.В. Лукьянова, 2020

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение.....	4
Глава 1. Понятие и функции руководителя следственного органа как участника уголовного судопроизводства, обеспечивающего конституционные права участников уголовного процесса.....	8
§ 1.1. Понятие руководителя следственного органа как участника уголовного судопроизводства. Эволюция его процессуального статуса	8
§ 1.2. Функциональная характеристика полномочий руководителя следственного органа	26
Глава 2. Процессуальные полномочия руководителя следственного органа ..	38
§ 2.1. Полномочия руководителя следственного органа по обеспечению конституционных прав участников уголовного судопроизводства.....	38
§ 2.2. Обеспечение конституционных прав участников уголовного судопроизводства со стороны руководителей предварительного расследования при принятии решения о возбуждении уголовного дела	43
§ 2.3. Обеспечение конституционных прав участников уголовного судопроизводства при разрешении руководителем следственного органа, жалоб на процессуальные действия (бездействие) и решения следователя	53
Заключение.....	60

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы исследования

Конституция Российской Федерации провозглашает человека, его права и свободы высшей ценностью, гарантирует их государственную защиту, а также предусматривает возможность каждого защищать свои права и законные интересы всеми способами, не запрещенными законом. Важное место в обеспечении таких прав принадлежит руководителям органов предварительного расследования в лице руководителя следственного органа.

Основанное на Конституции Российской Федерации уголовное судопроизводство предназначено в соответствии со ст. 6 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации одновременно для защиты прав и законных интересов лиц и организаций, потерпевших от преступлений, и защиты личности от незаконного и необоснованного обвинения, осуждения, ограничения ее прав и свобод.

В целом на достижение указанных целей направлен весь комплекс закрепленных в УПК РФ процессуальных норм. Исходя из этого, руководители предварительного расследования должны на досудебных стадиях уголовного судопроизводства обеспечивать конституционные права и законные интересы всех его участников.

Проблема обеспечения конституционных прав граждан стала предметом внимания Президента Российской Федерации. Так, в обращениях к Федеральному Собранию РФ Президент России В.В. Путин неоднократно отмечал, и 20 февраля 2020 г. еще раз подчеркнул, что основные задачи правоохранительных органов состоят в укреплении законности и правопорядка¹.

Кроме того, В.В. Путин на ежегодном расширенном заседании коллегии МВД России 28 февраля 2019 г. указал, что повышение качества предварительного следствия и дознания является ключевым направлением в деятельности правоохранительных органов. «На данном участке особенно важны талант и профессионализм сотрудников. Прошу всемерно поддерживать тех, кто смело и честно исполняет свой долг», – отметил Президент России.

Вместе с тем, министр МВД России на расширенном заседании коллегии МВД России указал, что за прошедший год улучшилось положение дел с соблюдением конституционных прав и свобод граждан при расследовании преступлений.

¹ Послание Президента Рос. Федерации Федеральному Собранию [Электронный ресурс]: от 20.02.2019. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Значительные усилия политического, правового, организационного характера, предпринятые российским государством в последнее десятилетие, существенно скорректировали и оптимизировали сферу обеспечения конституционных прав участников уголовного судопроизводства: внесены изменения в УПК РФ в целях совершенствования прав потерпевших в уголовном судопроизводстве, расширены полномочия защитника, на треть сократилось применение меры пресечения в виде заключения под стражу, детализированы порядки залога и домашнего ареста, существенно увеличены гарантии права собственности при наложении ареста на имущество и т.д. Все это в совокупности с совершенствованием судебно-следственной практикой направлено на обеспечение конституционных прав участников и их реализацию в рамках уголовного судопроизводства.

Вместе с тем преждевременным будет утверждение, что сфера обеспечения данных прав со стороны руководителей предварительного расследования оптимизирована и может считаться сбалансированной, соответствующей ожиданиям общества и потребностям контроля над преступностью. Европейский суд по правам человека по-прежнему отмечает ограничения конституционных права со стороны органов предварительного расследования России.

Кроме того, в докладе Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2018 г. обращено внимание на стабильно высокое количество обращения в связи с деятельностью органов предварительного расследования (дознания и следствия), а также надзорных органов. В 2018 г. поступило 2775 обращений такого рода (20,8 %), превысив количество обращений в 2017 г. на 460¹. Их тематика связана с предвзятым отношением к подозреваемым, игнорированием представляемых доказательств невиновности, отказом в проверке предоставленной информации, ошибочной квалификацией деяний, волокитой, невыполнением прямых служебных обязанностей должностными лицами. В связи с этим нередко заявителям в течение длительного времени приходится ждать реакции правоохранительных и надзорных органов на, казалось бы, совершенно простые и понятные ситуации.

Таким образом, с развитием уголовно-процессуального законодательства еще более обозначилась проблема необходимости переосмысления господствовавших ранее представлений о системе государственных органов, их полномочиях и средствах по обеспечению конституционных прав участников уголовного судопроизводства. Возросшее общественное значение права обязывает современного руководителя предварительного расследования рассматривать законность в органической взаимосвязи с та-

¹ Официальный сайт МВД России. URL: www.mvd.ru.

кими социальными ценностями, как конституционные права и конституционные гарантии.

Недостаточная научная разработанность указанных проблем и несовершенство правовых норм, определяющих роль руководителей предварительного расследования в обеспечении конституционных прав в уголовном производстве, наряду с достаточно высоким уровнем ограничения указанных прав, допускаемых на практике, предопределяют необходимость дальнейшего углубленного изучения выбранной нами темы.

Методологическую основу работы составляют общенаучные методы (сравнение, анализ, синтез, обобщение информации).

Научная новизна исследования состоит в том, что оно является исследованием, в котором комплексно и всесторонне анализируются правовой статус и процессуальный порядок участия руководителя следственного органа территориального органа МВД России при производстве по уголовному делу.

Объект и предмет исследования

Объектом исследования является совокупность общественных отношений, возникающих в ходе обеспечения конституционных прав со стороны руководителей органов предварительного расследования.

Предметом исследования выступают концептуальные положения уголовно-процессуальной науки, посвященные обеспечению конституционных прав участников уголовного судопроизводства на досудебных стадиях уголовного процесса со стороны руководителей органов предварительного расследования; нормы уголовно-процессуального закона, решения Конституционного Суда Российской Федерации и Верховного Суда Российской Федерации; правоприменительная практика по исследуемой проблематике.

Цель и задачи исследования

Цель исследования состоит в обосновании комплекса теоретических основ, которые в своей совокупности составляют систему, обеспечивающую конституционные права участников уголовного судопроизводства со стороны руководителя следственного органа, а также рекомендаций по совершенствованию уголовно-процессуального закона и практики его применения.

Достижение поставленной цели обусловило решение ряда теоретических и практических **задач**:

- исследовать теоретические и правовые основы обеспечения конституционных прав участников уголовного судопроизводства на досудебных стадиях уголовного процесса;
- рассмотреть правовой статус и правовую регламентацию участия руководителя следственного органа в уголовном процессе;

- определить полномочия руководителя следственного органа в ходе производства по уголовному делу;
- дать общую характеристику, описать основные элементы деятельности руководителей органов предварительного расследования по обеспечению прав участников уголовного судопроизводства на досудебных стадиях уголовного процесса;
- исследовать особенности обеспечения конституционных прав участников уголовного судопроизводства при принятии решения о возбуждении уголовного дела;
- разработать научно обоснованные предложения по совершенствованию уголовно-процессуального закона, регламентирующего обеспечительные функции руководителей органов предварительного расследования.

Теоретическая значимость. Предложенные и обоснованные в исследовании теоретические положения помогут обратить внимание ученых и практиков на наличие значительных проблем, связанных с деятельностью руководителей предварительного расследования в обеспечении конституционных прав в уголовном производстве.

Практическая значимость исследования заключается в том, чтобы, сформулировать предложения по уточнению, изменению и дополнению уголовно-процессуального законодательства, выработать конкретные рекомендации по оптимизации процесса обеспечения конституционных прав в уголовном производстве со стороны руководителей предварительного расследования, которые способствовали бы более эффективному решению задач уголовного судопроизводства.

Структура работы. Работа состоит из введения, двух глав, включающих пять параграфов и заключения.

ГЛАВА 1. ПОНЯТИЕ И ФУНКЦИИ РУКОВОДИТЕЛЯ СЛЕДСТВЕННОГО ОРГАНА КАК УЧАСТНИКА УГОЛОВНОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА, ОБЕСПЕЧИВАЮЩЕГО КОНСТИТУЦИОННЫЕ ПРАВА УЧАСТНИКОВ УГОЛОВНОГО ПРОЦЕССА

§ 1.1. Понятие руководителя следственного органа как участника уголовного судопроизводства. Эволюция его процессуального статуса

Для обозначения закрепленного нормами права реального положения субъекта в системе общественных отношений в юридических науках используется понятие правового статуса личности, вопросы которого составляют важное научное направление не только в общей теории государства и права, но и в отраслевых юридических науках.

Правовой статус («legal status of personality») – комплекс социально-экономических, политических, культурных и других гражданских прав и свобод, а также обязанностей граждан. В правовой статус принято включать: а) конституционные права и свободы; б) общие права и обязанности, предусмотренные для участников определенных видов отношений¹.

Л.Д. Кокорев, рассматривая уголовно-процессуальный статус, включал в его понятие процессуальные права и обязанности, законные интересы, процессуальную право- и дееспособность, систему различных гарантий субъективных и уголовно-процессуальных прав².

В науке понятие статуса (от лат. status – положение, состояние) определяется как правовое положение субъекта права – гражданина или юридического лица, характеризующее и определяемое его организационно-правовой формой, правами и обязанностями, ответственностью, полномочиями, вытекающими из законодательных и нормативных актов³.

Процессуальный статус руководителя следственного органа прошел сложный и противоречивый путь своего становления. Невзирая на существующие с момента появления начальника следственного отдела в уголовном процессе идеи полного отрицания наделения его процессуальными полномочиями, его процессуальный статус постоянно развивался.

¹ Теория государства и права: курс лекций. Саратов, 1995.

² Кокорев Л.Д. Положение личности в советском уголовном судопроизводстве: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Ленинград, 1975. С. 7–8.

³ Барихин А.Б. Большой юридический энциклопедический словарь. 2-е издание, переработанное и дополненное. М.: Книжный мир, 2006. С. 657.

Контроль начальника следственного отдела изначально замышлялся не как альтернатива прокурорскому надзору, а как самостоятельная форма обеспечения четкой и слаженной работы следователя. Первопричинами надления его процессуальными полномочиями являлись недопущение произвольного вмешательства в деятельность следователя и предупреждение нарушений им уголовно-процессуального законодательства¹.

С течением времени объем прав начальников следственных подразделений дополнялся новыми полномочиями, все более обретавшими властно-распорядительный характер, необходимыми для обеспечения законности и обоснованности предварительного расследования².

Сегодня полномочия руководителя следственного органа направлены главным образом на осуществление процессуального руководства предварительным следствием. Действующее законодательство регламентирует не только, как ранее, отношения, возникающие непосредственно между следователем и его начальником, но и выстраивает и регулирует его отношения с руководителем вышестоящего следственного органа, возводя над следователем централизованную вертикаль субъектов контроля за его деятельностью, а также новые сложные «отношения треугольника» прокурор – следователь – руководитель следственного органа.

С учетом специфики предметной деятельности органов предварительного следствия и двойственной природы ее управления функции руководителя следственного органа принято разделять на процессуальные и организационно-управленческие по признаку определения их нормами уголовно-процессуального закона или нормами административного права, исходя из устанавливаемых перед ним задач³.

Дискуссия о выполняемых руководителем следственного органа (начальником следственного отдела) процессуальных функциях является одной из самых оживленных на протяжении нескольких десятилетий. Прежде всего, она обусловлена отсутствием единого определения и понимания в теории уголовного процесса сущности и содержания уголовно-процессу-

¹ Попова О.А. Роль руководителей органов внутренних дел в организации деятельности следственных подразделений // Проблемы совершенствования деятельности по предупреждению и расследованию преступлений: сборник статей Международной научно-практической конференции, 2016. С. 120.

² Казачек Е.Ю. Процессуальные полномочия руководителя следственного органа и их реализация как составляющая часть ведомственного процессуального контроля при планировании расследования по уголовному делу // Расследование преступлений: проблемы и пути их решения. 2015. № 1 (7). С. 180.

³ Тузова Е.В. Некоторые вопросы уголовно-процессуальных правоотношений прокурора с руководителем следственного органа и следователем на стадии возбуждения уголовного дела // Вестник экономической безопасности. 2015. № 5. С. 133.

альных функций, их количества, и отсутствием дефиниций этих понятий в законе.

Одни авторы рассматривают уголовно-процессуальные функции как отдельные направления уголовно-процессуальной деятельности, другие ученые рассматривают их как функции отдельных участников уголовного судопроизводства, взяв за основу ведущую процессуальную обязанность, в которой проявляются главное назначение и процессуальная роль участника процесса. Различные позиции существуют и по вопросу их количества¹.

В последнее время в научной литературе получила распространение позиция, направленная на вычленение в системе уголовно-процессуальных функций нескольких уровней, аккумулирующая в себе, по сути, ранее высказанные взгляды на их сущность и содержание. В ее основе заложена идея отграничения основополагающих уголовно-процессуальных функций как отдельных направлений уголовно-процессуальной деятельности (обвинения, защиты и правосудия) от функций отдельных участников уголовного судопроизводства: основных, для реализации которых предусмотрен участник судопроизводства, и дополнительных, выполняемых им при возникновении определенных процессуальных оснований и условий.

В соответствии с предлагаемой моделью, реализуя конкретные полномочия, участник уголовного процесса выполняет свойственные ему основные и (или) дополнительные функции, обеспечивая тем самым осуществление основополагающих функций уголовного процесса².

Представляется, что предлагаемая конструкция соответствует и построена исходя из модели закрепления уголовно-процессуальных функций в действующем уголовно-процессуальном законе.

Несмотря на дискуссионность вопроса о количестве функций, в науке уголовного процесса общепризнанными являются три основные функции: обвинения, защиты и разрешения дела, которые закреплены и в действующем уголовно-процессуальном законе. В УПК РФ выделены три активно действующие группы участников уголовного судопроизводства, представляющие соответственно стороны обвинения, защиты, а также суд³.

¹ Насонов А.А. Процессуальный контроль, осуществляемый руководителем следственного органа и начальником подразделения дознания, как средство обеспечения подозреваемому и обвиняемому права на защиту // Академическая весна: материалы III Межрегионального молодежного научного форума, 2014. С. 91.

² Химичева Г.П. Досудебное производство по уголовным делам: концепция совершенствования уголовно-процессуальной деятельности: монография. М., 2013. С. 48; Химичева О.В. Концептуальные основы процессуального контроля и надзора на досудебных стадиях уголовного судопроизводства: монография. М., 2014. С. 104.

³ Осипкин В.Н., Первушина И.Н. Процессуальный статус прокурора и руководителя следственного органа на досудебных стадиях российского уголовного судопроизвод-

Основным назначением руководителя следственного органа является процессуальное руководство следствием (по указанной модели – его основная функция), в соответствии с которым к первоочередным задачам его деятельности относятся обеспечение точного и неуклонного исполнения закона следователем при рассмотрении сообщения о преступлении и производстве следствия по уголовным делам; защита прав и законных интересов физических и юридических лиц, вовлеченных в сферу уголовного судопроизводства, а также принятие мер к восстановлению нарушенных прав и устранению нарушений закона¹.

Напомним, что под функцией обвинения принято рассматривать процессуальную деятельность уполномоченных на то лиц, направленную на изобличение лица в совершении преступления с целью обеспечения осуждения виновного и применения к нему справедливого наказания. В структуру функции обвинения также включены действия по собиранию доказательств, уличающих обвиняемого и устанавливающих отягчающие его вину обстоятельства, применение к обвиняемому принудительных мер.

Однако характер и содержание полномочий, предоставленных уголовно-процессуальным законом руководителю следственного органа для реализации поставленных задач, направлены не на изобличение подозреваемого (обвиняемого) в совершении преступления, а главным образом на руководство следствием, контроль за исполнением закона при совершении действий и принятии решений следователем².

Осуществляя процессуальное руководство, руководитель следственного органа обязан объективно оценивать установленные следователем обстоятельства, не только уличающие, но и оправдывающие обвиняемого, отягчающие и смягчающие степень и характер его ответственности, законность, допустимость и достаточность собранных следователем доказательств, объективность и обоснованность принимаемых им на их основе решений. Иначе говоря, его действия направлены на обеспечение полного, всестороннего и объективного расследования уголовного дела следователем.

ства: историческая ретроспектива, соотношение надзорных полномочий и полномочий по процессуальному руководству предварительным следствием, их оптимизация // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. 2015. № 5 (60). С. 104.

¹ Шампуров Н.Ю. Обжалование действий (бездействий) и решений дознавателя, следователя, руководителя следственного органа, прокурора в порядке статьи 125 УПК РФ // Наука и современность. 2015. № 36. С. 289–292.

² Садиокова У.В., Ушаков А.Ю. Руководитель следственного органа в системе уголовно-процессуальных отношений: монография. Н. Новгород: Нижегородская академия МВД России, 2015. С. 56.

Вместе с тем, реализацию функции обвинения в стадии предварительного расследования уголовно-процессуальный закон связывает с уголовным преследованием конкретного лица в статусе подозреваемого или обвиняемого.

Функции руководителя следственного органа определяются процессуальными задачами и направлениями деятельности руководимого им подразделения и обусловлены обязанностью оказывать содействие следователю в реализации им его функции. Деятельность же следователя усматривается в выполнении только одной основной, единой по своему характеру и сущности функции – функции расследования уголовного дела, и ее разделение на ряд других является искусственным. Поэтому с учетом изложенных выше суждений полагаем более логичным определить, что руководитель следственного органа, выполняя свою основную функцию руководства, обеспечивает выполнение следователем основной его функции – расследования, а не функции уголовного процесса обвинения¹.

Представляется, что жесткое (бескомпромиссное) разделение законом функций обвинения и защиты и отнесение участников уголовного судопроизводства соответственно к сторонам защиты и обвинения, включая руководителя следственного органа, базируется на положениях ст. 15 УПК РФ и нацелено законодателем на внедрение универсального действия принципа состязательности во всех стадиях уголовного процесса.

В то же время уголовно-процессуальный закон сохранил смешанную форму уголовного процесса² с присущим ей предварительным производством при широких полномочиях органов расследования, принимающих решения о возбуждении уголовных дел, их расследовании и разрешении (в форме прекращения), с отсутствием юридических предпосылок для утверждения о построении в современном российском уголовном процессе предварительного следствия на состязательной основе. Субъекты, ответственные за расследование дела, совмещают функции расследования, обвинения и разрешения дела, а руководитель следственного органа еще и контроля за исполнением законов следователями³.

¹ Курнышева Е.А., Родионова Ю.В. Размышления о правовой компетенции руководителя следственного органа в рамках части 6 статьи 220 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации // Актуальные вопросы борьбы с преступлениями. 2014. № 1 (1). С. 57–60.

² Божьев В.П. Состязательность на предварительном следствии // Законность. 2014. № 1. С. 5.

³ Необходимо отметить, что руководитель следственного органа вправе принять к своему производству уголовное дело и произвести по нему расследование в полном объеме. При этом следует обратить внимание и на то, что фактически он может выполнять не только функцию обвинения, но и функцию разрешения дела, принимая решение о прекращении принятого к своему производству уголовного дела.

Приведенные положения свидетельствуют о том, что полномочия руководителя следственного органа, реализуя которые он призван исполнять функцию обвинения, не соответствуют ее содержанию и не охватываются понятием «уголовное преследование». Его роль в уголовном процессе намного шире и многограннее¹.

В соответствии с п. 38.1 УПК РФ «руководитель следственного органа» – это должностное лицо, возглавляющее соответствующее следственное подразделение, а также его заместитель².

Исследуя функции, выполняемые руководителем следственного органа, необходимо определить соотношение процессуального руководства и процессуального контроля. Это позволит определить его основную, ведущую процессуальную функцию, подлежащую законодательному закреплению. Для этого важно изучить смысловое толкование этих терминов, вкладываемое учеными в суждения об их соотношении, рассмотреть и сопоставить полномочия по контролю и руководству, изучить условия их реализации³.

Обращение к смысловому толкованию терминов «контроль» и «руководство» показывает некоторое различие между ними. Учитывая их этимологическое значение, необходимо констатировать наличие различного объема возможностей влияния руководителя следственного органа на производство следствия, в зависимости от того, какие полномочия (по руководству или контролю) он использует.

Как следует из изложенных суждений, осуществление процессуального руководства в теории уголовного процесса связывается с реализацией властно-распорядительных полномочий, способных повлиять на ход и результаты расследования.

Изменения, внесенные в УПК РФ Федеральным законом от 05.06.2007 № 87-ФЗ⁴ и последующими за ним законами, значительно увеличили объем полномочий руководителя следственного органа властно-

¹ Даровских С.М. Некоторые вопросы осуществления ведомственного контроля при производстве предварительного расследования // Правопорядок: история, теория, практика. 2015. № 4 (7). С. 26.

² О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации»: Федер. закон Рос. Федерации от 05.06.2007 № 87-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2007. № 24, ст. 2830.

³ Гаврилов Б.Я. Досудебное производство по УПК РФ: концепция совершенствования // Труды Академии управления МВД России. 2016. № 1 (37). С. 18.

⁴ О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации»: Федер. закон Рос. Федерации от 05.06.2007 № 87-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2007. № 24, ст. 2830.

распорядительного характера, ярко демонстрируя особенности его современного правового положения. Перераспределение полномочий по руководству предварительным следствием между руководителем следственного органа и прокурором кардинально усилило его возможности процессуального управляющего воздействия в отношении следователя¹.

Таковы обозначенные в ст. 39 УПК РФ правомочия отменять незаконные, необоснованные решения следователя; разрешать заявленные ему отводы, а также самоотводы; отстранять его от производства расследования, если им допущено нарушение закона; утверждать постановления о прекращении уголовного дела; разрешать жалобы на действия следователя; продлевать срок следствия; согласовывать постановления следователя о возбуждении перед судом ходатайства об избрании, изменении, продлении меры пресечения, проведении следственных действий, требующих разрешения суда; и другие полномочия, ранее принадлежащие прокурору, с которыми главным образом связывалась его возможность влиять на ход следствия, осуществляя тем самым его руководство.

В научной литературе высказываются мнения о сугубо надзорном характере указанных полномочий и неправомерности наделения ими руководителя следственного органа².

Помимо указанных полномочий, руководитель следственного органа наделен правами поручать производство предварительного следствия нескольким следователям, передавать дело от одного следователя другому, создавать следственную группу, давать следователю указания о направлении расследования, возвращать дело для дополнительного расследования и т. д. В последних правомочиях, позволяющих определить и (или) изменить направление следствия, роль руководителя следственного органа по руководству следствием проявляется наиболее наглядно.

Как правило, приведенный перечень процессуальных полномочий связывают именно с осуществлением руководства предварительным следствием³. Между тем отдельные авторы полномочия по распределению уголовных дел между следователями (поручение производства следствия, перераспределение уголовных дел, создание следственной группы и т.п.) вы-

¹ Захарова В.О. Осуществление уголовного преследования следственной группой // *Lex Russica*. 2016. № 2 (111). С. 110.

² Садиокова У.В., Ушаков А.Ю. Руководитель следственного органа в системе уголовно-процессуальных отношений: монография. Н. Новгород: Нижегородская академия МВД России, 2015. С. 58.

³ Михайлов В.А. Участники предварительного следствия. Волгоград, 2015. С. 68; Мешков М.В. Процессуальное положение начальника следственного отдела в уголовном процессе: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2013. С. 12; Табаков С.А. Ведомственный процессуальный контроль за деятельностью следователей и дознавателей органов внутренних дел: дис. ... канд. юрид. наук. Омск, 2016. С. 53.

деляют в отдельную от полномочий по непосредственному руководству ходом расследования и исправления нарушений законов группу. Высказанная точка зрения строится на том, что результатом использования этих полномочий не является направление чьей-либо деятельности¹.

Осуществляя координирующие действия и принимая, по сути, распорядительные процессуальные решения о создании и расследовании наиболее сложных и объемных дел следственной группой, поручение производства расследования конкретного уголовного дела тому или другому следователю с учетом его профессиональных возможностей, опыта и нагрузки, с одной стороны, и характером расследуемого преступления – с другой, а также перераспределение уголовных дел, руководитель следственного органа, в конечном счете реализуя эти полномочия, организует и направляет деятельность по расследованию преступлений, обеспечивая в определенной мере его руководство.

В.В. Кальницкий, ссылаясь на противоречие, возникающее между процессуальным руководством следствием и самостоятельностью следователя, указанные полномочия, выделяемые им как не затрагивающие существа уголовного дела и не оказывающие непосредственного влияния на собирание, проверку и оценку доказательств, в свою очередь определяет как именно средства процессуального руководства².

Представляется, что ярким проявлением руководства выступает также вовлечение руководителя следственного органа в процедуру обжалования следователем требований прокурора об устранении допущенных им нарушений закона с властным правомочием разрешения возникшего спора.

Л.Н. Воскобитова рассматриваемое правомочие относит к полномочиям по защите процессуальной самостоятельности следователя³. Е.А. Новиковым оно определено как контрольное по выявлению руководителем следственного органа нарушений закона в деятельности следователя⁴.

Полагаем, можно согласиться с мнениями обоих авторов, которые, на наш взгляд, отнюдь не противоречат друг другу. Указанное полномочие действительно выступает правовым средством, позволяющим руководителю следственного органа проверить не только законность и обоснован-

¹ Божьев В.П. Состязательность на предварительном следствии // Законность. 2014. № 1. С. 5.

² Кальницкий В.В. О некоторых проблемах законотворчества в сфере уголовно-процессуального законодательства (вопросы юридической техники) // Рос. следователь. 2016. № 5. С. 18–22.

³ Уголовно-процессуальное право Российской Федерации: учебник / под ред. П.А. Лупинской. М., 2017. 5-е изд. С. 136.

⁴ Новиков Е.А. Руководитель следственного органа в российском уголовном судопроизводстве: процессуальные и организационные аспекты: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2016. С. 81.

ность процессуальных действий или процессуального решения следователя, но и правомерность его действий по обжалованию требований прокурора. Одновременно можно признать справедливым мнение тех авторов, которые говорят о том, что решение руководителя следственного органа нацелено на создание определенных гарантий не только законности расследования, но и процессуальной самостоятельности следователя при расследовании уголовных дел¹.

Вместе с тем, решение, принимаемое руководителем следственного органа по результатам рассмотрения требований прокурора и возражений следователя на них, носит яркий властно-распорядительный характер. Он может согласиться или не согласиться с требованиями прокурора и лишь информирует его о несогласии с его требованиями. При этом, соглашаясь с ними, руководитель следственного органа дает обязательные для следователя письменные указания об их исполнении. Любое из принимаемых им решений может быть отменено только руководителем вышестоящего следственного органа. Руководящие и властные по своему содержанию и характеру полномочия обязывают руководителя следственного органа разрешить спор между прокурором и следователем, заняв позицию той или другой стороны, направляя тем самым процесс расследования в определенном именно им направлении.

Аналогична, исходя из характера и содержания полномочий, роль руководителя следственного органа в процедуре разрешения вопроса об осуществлении уголовного преследования при направлении ему прокурором материалов о совершенном или готовящемся преступлении.

Изложенное свидетельствует о том, что полномочия, предоставленные руководителю следственного органа уголовно-процессуальным законом, в значительной степени носят властно-распорядительный характер и по своему содержанию направлены на координирование процессуальных действий следователя, способны влиять на ход и результаты предварительного следствия. Это позволяет определить, что содержанием его про-

¹ Попенков А.В. К вопросу о процессуальной самостоятельности руководителей следственных органов в системе МВД России // Актуальные проблемы предварительного следствия и дознания в Российской Федерации: сборник научных трудов Всероссийской научно-практической конференции, 2017. С. 384–388; Тарнаков О.Г. Проблемы правового регулирования деятельности руководителей следственных органов // Тенденции реформирования судебной системы, действующего уголовного и уголовно-процессуального законодательства: сборник статей, 2016. С. 182–187; Тингаева Н.В. О практике вынесения руководителями следственных органов постановлений об отмене постановлений о возбуждении уголовных дел // Тенденции реформирования судебной системы, действующего уголовного и уголовно-процессуального законодательства: сборник статей, 2016. С. 188–195.

цессуальной деятельности и основной выполняемой им функцией является процессуальное руководство¹.

Контроль традиционно разделяется на предварительный, текущий и последующий. Поэтому мы согласны с тем, что контроль, проявляющийся, к примеру, в реализации полномочия по проверке материалов уголовного дела соответственно предшествует руководству, являясь первостепенным по отношению к нему. Между тем «руководить» значит направлять и координировать чью-либо деятельность. Невозможно осуществлять руководство и направлять ход расследования, давать указания по уголовному делу, не изучив его, то есть не получив знания о состоянии объекта руководства. Это означает, что контроль является его правовым средством, обеспечивающим его осуществление.

Полагаем, на то, что контроль является средством руководства, также указывает и осуществление руководителем следственного органа текущего и последующего процессуального контроля. Сущность указанных видов контроля заключается в систематическом наблюдении с целью проверки соответствия процесса функционирования объекта уже принятым управленческим решениям, а также выявлении допущенных отклонений от их требований. Соответственно текущий и последующий контроль, как правило, вторичен по отношению к руководству и направлен на обеспечение исполнения и соблюдения подконтрольным субъектом принятых решений по руководству².

Думается, что рассматривать контроль как самостоятельную функцию руководителя следственного органа нет оснований и потому, что по результатам процессуального контроля закон предполагает возможность принятия руководителем следственного органа тех или иных распорядительных решений и действий. Без их принятия контрольная деятельность беспредметна. Следовательно, такую деятельность невозможно охарактеризовать как исключительно контрольную³.

Таким образом, контроль и руководство тесно взаимосвязаны и взаимодополняемы. Но «руководство» более широкое по своему содержанию понятие. Его сущность заключается в том, что руководитель следственного органа присущими ему методами и средствами, одним из которых является

¹ Садиокова У.В., Ушаков А.Ю. Руководитель следственного органа в системе уголовно-процессуальных отношений: монография. Н. Новгород: Нижегородская академия МВД России, 2015. С. 64.

² Шигурова Е.И. Вопросы процессуальной самостоятельности следователя в уголовном процессе // Политика, государство и право. 2016. № 3 (51). С. 23.

³ Александрова О.П., Петрова О.А. Пути совершенствования предварительного следствия в уголовном судопроизводстве России // Вестник Псковского государственного университета. Серия: Экономика. Право. Управление. 2016. № 3. С. 137.

контроль, направляет следователей на выполнение всех задач и целей уголовного судопроизводства. В свою очередь, руководство является единственным способом обеспечить законность действий следственных органов, без него невозможен полноценный, эффективный контроль за исполнением законов¹.

Анализ полномочий, предоставленных законом руководителю следственного органа, позволяет также выделить выполняемую им функцию предварительного расследования. Руководитель следственного органа полномочен лично рассмотреть сообщение о готовящемся или совершенном преступлении и принять по нему решение, возбудить уголовное дело и, приняв его к своему производству, произвести по нему следствие в полном объеме, обладая при этом полномочиями следователя или руководителя следственной группы. Перечисленные полномочия являются правовыми средствами реализации указанной функции. Но практика их применения свидетельствует о том, что руководители следственных органов используют их эпизодически (факультативно). Производство предварительного следствия не является основной его функцией, она носит вспомогательный, дополнительный характер.

Изложенное позволяет прийти к выводу о том, что назначением руководителя следственного органа в уголовном процессе и существом его уголовно-процессуальной деятельности является процессуальное руководство, которое как основная выполняемая им функция подлежит адекватному законодательному закреплению в УПК РФ. В ранее действовавшей статье, как и в последней редакции ст. 39 УПК РФ, функция руководителя следственного органа по-прежнему закреплена недостаточно четко и полно. Контроль выступает неотъемлемой частью процессуального руководства, правовым средством его осуществления².

Осуществляемое руководителем следственного органа процессуальное руководство ограничено пределами его процессуального управляющего воздействия, которые определяются несколькими факторами. К их числу относятся: 1) строго определенный круг должностных лиц, обладающих процессуальным статусом руководителя следственного органа; 2) соотношение руководства органом предварительного следствия с необходимостью обеспечения процессуальной самостоятельности следователя; 3) объект и предмет процессуального руководства; 4) круг полномочий, предо-

¹ Тузова Е.В. Некоторые вопросы уголовно-процессуальных правоотношений прокурора с руководителем следственного органа и следователем на стадии возбуждения уголовного дела // Вестник экономической безопасности. 2015. № 5. С. 133.

² Химичева Г.П. Досудебное производство по уголовным делам: концепция совершенствования уголовно-процессуальной деятельности: монография. М., 2013. С. 57.

ставленный законом руководителю следственного органа для его осуществления¹.

Положения ч. 5 ст. 39 УПК РФ определяют широкий круг должностных лиц, обладающих процессуальным статусом руководителя следственного органа. При его определении в действующем УПК РФ законодатель применил новый подход, выстраивая обозначенных субъектов в иерархическую, централизованную вертикаль, не ограниченную только рамками закона.

Как известно, уголовно-процессуальные отношения составляют основу уголовного процесса, и их регулирование является компетенцией Конституции РФ, федеральных конституционных законов и федеральных законов РФ. При этом Уголовно-процессуальный кодекс РФ является единственным федеральным законом, специально посвященным их регулированию. Соответственно правовой статус участников уголовно-процессуальных отношений должен быть определен также в УПК РФ и определение круга субъектов этих правоотношений и объема их полномочий может быть предметом только уголовно-процессуального закона и исключительно функцией законодателя².

Тем более только предметом закона может быть определение круга властных субъектов уголовного процесса, как руководитель следственного органа, обладающих исключительными полномочиями по применению норм уголовно-процессуального и уголовного права и принимающих решения по ограничению конституционных прав граждан.

Издаваемые руководителями ведомств нормативные акты являются ведомственными актами, и их нормотворчество осуществляется исключительно в пределах компетенции этого ведомства и регулирует отношения, возникающие в его рамках. Поэтому, полагаем, нормотворчество руководителей соответствующих ведомств в рассматриваемом случае, хотя и по прямому указанию в законе, осуществлено с превышением ими своих полномочий. Делегирование же законодателем правоприменителю полномочий по определению перечня не указанных в законе руководителей след-

¹ Насонов А.А. Процессуальный контроль, осуществляемый руководителем следственного органа и начальником подразделения дознания, как средство обеспечения подозреваемому и обвиняемому права на защиту // Академическая весна: материалы III Межрегионального молодежного научный форума. 2014. С. 95.

² Садиокова У.В., Ушаков А.Ю. Руководитель следственного органа в системе уголовно-процессуальных отношений: монография. Н. Новгород: Нижегородская академия МВД России, 2015. С. 59.

ственных органов фактически наделяет его законотворческой функцией, что представляется неправомерным¹.

Ознакомление с ведомственными приказами федеральных руководителей следственных органов подтверждает изложенные нами выше доводы о невозможности определения таким способом состава лиц, осуществляющих процессуальные полномочия руководителя следственного органа, и их правового статуса.

На основании ч. 5 ст. 39 УПК РФ на ведомственном уровне положениями приказов определены четыре различных в зависимости от ведомственной принадлежности круга лиц, выполняющих процессуальные полномочия одного субъекта уголовно-процессуальных отношений – руководителя следственного органа². И вопрос не столько в несоответствии их количества, которое может быть обусловлено особенностями организационного построения органов государства отдельных ведомств, сколько в различии принципиальных положений, которыми руководствовались при нормотворчестве их руководители в определении состава властных субъектов уголовно-процессуальных отношений³.

Согласно п. 38.1 ст. 5 УПК РФ руководителем следственного органа является должностное лицо, возглавляющее соответствующее следственное подразделение. По сути, все подразделения, входящие в состав органов предварительного следствия, претендуют называться следственными. Однако в структуре следственных органов существуют подразделения, не наделенные правом выполнения функции расследования – контрольно-методические, организационно-зональные, информационно-аналитические, кадровые, секретариат и т.п.⁴

Следует признать, что положения п. 38.1 ст. 5 УПК РФ и ч. 5 ст. 39 УПК РФ в формулировке до внесенных в них изменений не позволяли установить всех должностных лиц, обладающих процессуальным статусом руководителя следственного органа. В то же время в связи с многообрази-

¹ Даровских С.М. Некоторые вопросы осуществления ведомственного контроля при производстве предварительного расследования // Правопорядок: история, теория, практика. 2015. № 4 (7). С. 26.

² Хамгоков М.М. Процессуальная самостоятельность следователя следственной группы и его руководящая роль в производстве некоторых следственных действий // Образование. Наука. Научные кадры. 2015. № 5. С. 138–140.

³ Уголовно-процессуальное право Российской Федерации: учебник / под ред. П.А. Лупинской. М., 2017. 5-е изд. С. 377.

⁴ Попова О.А. Роль руководителей органов внутренних дел в организации деятельности следственных подразделений // Проблемы совершенствования деятельности по предупреждению и расследованию преступлений: сборник статей Международной научно-практической конференции, 2016. С. 123.

ем следственных органов определить предельный перечень их руководителей в рамках одной статьи УПК РФ крайне затруднительно.

Между тем сложность и специфика структурной организации следственных органов не позволяют ограничиться указанным перечнем и порождают проблемные вопросы в отношении компетенции руководителей их структурных подразделений.

К примеру, в следственных аппаратах МВД на региональном и городском уровнях созданы и функционируют следственные части. По сути выполняемой уголовно-процессуальной деятельности следственная часть является органом предварительного следствия¹. Но начальник следственной части наделяется уголовно-процессуальными полномочиями лишь при условии, если он одновременно является заместителем начальника следственного управления, то есть уголовно-процессуальный аспект его компетенции зависит от административно-правового. Равным образом не являются субъектами уголовного процесса заместители начальника следственной части и руководители структурных подразделений следственных частей – отделов, специализирующихся на расследовании конкретных видов преступлений, поскольку нормами УПК РФ к субъектам уголовного процесса они не отнесены и уголовно-процессуальными полномочиями не наделяются. Такое положение нельзя считать оправданным².

Анализ сложившейся практики показывает, что начальники отделов следственных частей фактически осуществляют каждодневный контроль за процессуальной деятельностью следователей, находящихся в составе руководимых ими подразделений, оказывают непосредственное влияние на ход и результаты предварительного расследования, проверяют уголовные дела, оценивают собранные доказательства и дают письменные указания, имеющие обязательный характер для исполнения следователем³.

Сложившееся положение противоречит сущности уголовного судопроизводства, где все отношения, связанные с принятием процессуальных решений, осуществляются не иначе как в форме уголовно-процессуальных

¹ Бахметьев А.И. Организация руководителем следственного органа территориального органа МВД России на районном уровне расследования уголовных дел об изготовлении или сбыте поддельных денег, по которым виновное лицо не установлено // Проблемы экономики и юридической практики. 2015. № 3. С. 100.

² Уголовно-процессуальное право Российской Федерации: учебник / под ред. П.А. Лупинской. М., 2017. 5-е изд. С. 379.

³ Бекетов А.О. Процессуальная самостоятельность следственного органа // Научный вестник Омской академии МВД России. 2017. № 3 (66). С. 20.

отношений, а статус их участников должен быть закреплён в Уголовно-процессуальном кодексе¹.

Кроме того, отсутствие полномочий у указанных должностных лиц самостоятельно решать процессуальные вопросы отрицательно сказывается на оперативности принятия отдельных процессуальных решений и расследования в целом. Например, в отдельных случаях (до издания ведомственных приказов) при даче согласия на возбуждение перед судом ходатайств об избрании меры пресечения в виде заключения под стражу, особенно в структурных подразделениях, дислоцированных на значительном расстоянии от органа предварительного следствия (федеральные округа, отделы следственной части в Ханты-Мансийском автономном округе, например, и др.), это повлекло значительные негативные последствия, в том числе освобождение из-под стражи лиц, совершивших тяжкие и особо тяжкие преступления². Указанная проблема возникала и при реализации положений ст. 109 и 162 УПК РФ, регламентирующих порядок продления сроков содержания под стражей и предварительного следствия.

Данные обстоятельства требуют оценки допустимости применения руководителями подразделений следственных органов полномочий, предусмотренных ст. 39 УПК РФ.

Отдельными авторами ранее в специально проводимых исследованиях высказывались мнения о необходимости наделения процессуальными полномочиями руководителей отделов (отделений) следственных частей³.

Похожая проблема возникает при определении процессуальных полномочий и других начальников отделов, занимающихся непосредственно расследованием уголовных дел, например, по расследованию преступлений на обслуживаемых территориях определенного отдела полиции следственного управления УМВД города. Дискуссионным является вопрос о наделении процессуальными полномочиями руководителей специализированных следственных органов на транспорте, закрытых территориях и режимных объектах и т.д.

Следует учитывать, что опыт наделения УПК РСФСР 1960 г. фактически всех руководителей следственных подразделений полномочиями

¹ Ткачева Н.В., Зимин М.А. Процессуальный статус и процессуальная самостоятельность следователя // Вестник Южно-Уральского государственного университета. Серия: Право. 2017. Т. 17. № 3. С. 19.

² Плотницкий А.В. О некоторых проблемах законодательства в сфере уголовно-процессуального законодательства (вопросы юридической техники) // Рос. следователь. 2016. № 5. С. 18.

³ Иванов А.В. Правовые основы организации и деятельности следственных частей в системе министерств и управлений внутренних дел: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2014. С. 84, 103, 113; Ашитко В.П. Функция контроля начальника следственного управления в уголовном судопроизводстве: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2015. С. 21.

начальника следственного отдела показал возникновение трудностей при осуществлении процессуального контроля в связи с возможностью оценки решений и деятельности одного следователя несколькими субъектами, обладающими равной уголовно-процессуальной компетенцией. Надо думать, указанная проблема отчасти была обусловлена отсутствием в уголовно-процессуальном законе такого участника уголовного процесса, как начальник вышестоящего следственного отдела и регламентации объема его полномочий.

Не закрепляя процессуальный статус вышестоящего руководителя следственного органа в отдельной норме, законодатель наделил его четко ограниченным кругом процессуальных полномочий, содержащихся в различных статьях закона. В частности, он обладает правом на определение подследственности, отмену незаконных или необоснованных постановлений нижестоящего руководителя следственного органа, рассматривает письменные возражения на указания руководителя следственного органа, а также требования прокурора об устранении нарушений федерального законодательства. Эти полномочия применяются им в отношении должностных лиц нижестоящего следственного подразделения.

Указанные нововведения позволяют разграничить объем управляющего процессуального воздействия руководителей следственных органов различных уровней и ограничить соответственно им их правомочия вмешиваться в процессуальную деятельность следователя¹.

В законе используются два словосочетания применительно к вышестоящему руководству: руководитель вышестоящего следственного органа (ч. 6 ст. 37, ч. 4 ст. 124) и вышестоящий руководитель следственного органа (ч. 1 ст. 67, ч. 3 ст. 152, п. 10 ч. 1 ст. 448).

Представляется, что при определении понятия вышестоящего руководства следует исходить из централизованной системы уровней следственных органов с подчинением руководителей нижестоящего уровня следственных органов вышестоящим. Иное толкование порождает затруднения правоприменения норм уголовно-процессуального закона и их коллизию с административно-правовыми нормами².

Так, в соответствии с организационным построением следственного подразделения вышестоящим руководителем по отношению к заместителю является начальник этого подразделения. Но в процессуальном смысле заместитель и руководитель следственного органа приравнены друг к другу

¹ Садиокова У.В., Ушаков А.Ю. Руководитель следственного органа в системе уголовно-процессуальных отношений: монография. Н. Новгород: Нижегородская академия МВД России, 2015. С. 62.

² Уголовно-процессуальное право Российской Федерации: учебник / под ред. П.А. Лупинской. М., 2017. 5-е изд. С. 380.

и обладают равными процессуальными полномочиями. Соответственно процессуально они не выступают по отношению друг к другу как вышестоящий и нижестоящий, и руководитель следственного подразделения не обладает правами вышестоящего руководителя по отношению к своему заместителю.

Поэтому логично, что процессуальное решение об отводе руководителя следственного органа, определении территориальной подследственности уголовных дел, а также возбуждении уголовного дела в отношении руководителя следственного органа, следователя, прокурора должен принимать руководитель вышестоящего следственного подразделения в смысле уровня возглавляемого следственного органа¹.

Так, исходя из существующей трехуровневой системы управления органами расследования, руководителями вышестоящих следственных органов местного уровня следует считать руководителей следственных органов регионального звена, регионального – федерального, федерального – руководителя федерального следственного органа.

Результаты анализа положений ведомственных приказов свидетельствуют о том, что федеральное руководство при их издании, прежде всего, основывалось на обеспечении управляемости органами расследования путем построения централизованного ведомственного контроля и повышения согласованности функционирования этой выстроенной вертикали.

Определяя объем процессуальных полномочий «иных» руководителей следственных органов различных уровней, приказы ограничивают их в применении ряда процессуальных полномочий. Логично предположить, что не предоставленные полномочия могут быть реализованы только руководителем вышестоящего следственного органа, расширяя тем самым его полномочия по контролю за ходом предварительного следствия в нижестоящем следственном подразделении. Между тем, вводя в уголовный процесс руководителя вышестоящего следственного органа, законодатель определил и ограничил объем его процессуальных полномочий².

Таким образом, правоприменитель, во-первых, в целях надлежащей организации ведомственного (организационного) контроля за деятельностью следователей перераспределил процессуальные полномочия между руководителями различных уровней; во-вторых, неправомерно расширил

¹ Курнышева Е.А., Родионова Ю.В. Размышления о правовой компетенции руководителя следственного органа в рамках части 6 статьи 220 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации // Актуальные вопросы борьбы с преступлениями. 2014. № 1 (1). С. 57.

² Гаврилов Б.Я. Досудебное производство по УПК РФ: концепция совершенствования // Труды Академии управления МВД России. 2016. № 1 (37). С. 18.

процессуальные полномочия руководителя вышестоящего следственного органа, объем которых установлен законом.

Субъекты уголовно-процессуальных отношений должны обладать единым, установленным в законе объемом полномочий. Статус участника уголовного процесса не может зависеть и изменяться от места дислокации и иных административно-организационных вопросов подразделения, которое он возглавляет.

Единство, целостность и общеобязательность установленного на всей территории России порядка уголовного судопроизводства обуславливают необходимость и требуют единого и одинакового подхода в определении состава субъектов, обладающих правовым статусом руководителя следственного органа, характера, содержания, объема его полномочий и форм их реализации для всех органов предварительного следствия независимо от их ведомственной принадлежности.

На основании изложенных положений мы приходим к выводу о том, что формулировка ч. 5 ст. 39 УПК РФ во взаимосвязи с положениями ведомственных приказов и п. 38.1 ст. 5 УПК РФ является не вполне приемлемой, несмотря на встречающуюся ее положительную оценку в научной литературе.

Если объектом руководства является уголовно-процессуальная деятельность следователя, то, полагаем, предметом, обусловленным обеспечивающим характером руководства реализации функции расследования, выступает его законность, обоснованность, своевременность, полнота и объективность¹.

Таким образом, юридическая природа процессуальной деятельности руководителя следственного органа раскрывает ее производный от процессуальной деятельности следователя характер. Объектом руководства является уголовно-процессуальная деятельность следователя. Предметом, обусловленным обеспечивающим характером руководства реализации функции расследования, выступает его законность, обоснованность, своевременность, полнота и объективность.

¹ Александрова О.П., Петрова О.А. Пути совершенствования предварительного следствия в уголовном судопроизводстве России // Вестник Псковского государственного университета. Серия: Экономика. Право. Управление. 2016. № 3. С. 137.

§ 1.2. Функциональная характеристика полномочий руководителя следственного органа

Прежде чем перейти к рассмотрению функций, осуществляемых сегодня руководителем следственного органа, необходимо определиться с понятием «функция» в уголовном процессе и выявить взаимообусловленность функций и юридического статуса участника уголовного процесса.

В теории уголовного процесса о функциях начали говорить в связи с принятием Устава уголовного судопроизводства 1864 г., так как впервые в русском праве речь зашла о состязательности сторон. Первоначально выделялось три процессуальные функции: обвинения (уголовного иска), защиты от обвинения (защиты от уголовного иска) и разрешения обвинения (уголовного иска), по существу¹.

В дальнейшем свое развитие получили две концепции уголовно-процессуальных функций. Согласно первой, по функциями понимаются отдельные виды, конкретные направления уголовно-процессуальной деятельности². При этом Я.О. Мотовиловкер определил, что направления деятельности (обвинения, защиты и разрешения дела по существу) обуславливаются процессуальной ролью и процессуальным интересом субъектов уголовного процесса по поводу вопроса об ответственности обвиняемого за вменяемое ему деяние³.

Напротив, сторонники другой позиции рассматривали уголовно-процессуальные функции в качестве средства самореализации участников процесса, как «выраженные в определенных направлениях уголовно-процессуальной деятельности назначение и роль субъектов уголовного судопроизводства»⁴. При этом М.Л. Якуб и В.В. Шимановский утверждали, что процессуальная функция – это не вид, не направление деятельности, а основная обязанность субъекта уголовного судопроизводства, в котором проявляется его главное процессуальное назначение⁵.

Таким образом, в научной литературе сформировались два самостоятельных направления исследования понятия функция в уголовном процессе: функция в целом и функция отдельных его участников.

¹ Фойницкий И.Я. Курс уголовного судопроизводства: учебник в 2 т. 5-е изд. СПб., 1996. Т. 1. С. 63–64.

² Строгович М.С. Указ. соч. С. 99; Фаткуллин Ф.Н. Обвинение и судебный приговор. Казань, 1965. С. 61; Нажимов В.П. Указ. соч. С. 73; Савицкий В.М. Указ. соч. С. 44.

³ Мотовиловкер Я.О. Основные уголовно-процессуальные функции. Ярославль, 1976. С. 11.

⁴ Элькин П.С. Цели и средства их достижения в советском уголовно-процессуальном праве. Л., 1976. С. 51; Ее же. Сущность советского уголовно-процессуального права. Л., 1963. С. 54–55.

⁵ Шимановский В.В. Указ. соч. С. 175; Якуб М.Л. Указ. соч. С. 89.

Аккумулируя рассмотренные позиции по поводу определения понятия функции в уголовном судопроизводстве и её взаимосвязи со статусом участника уголовного процесса, мы полагаем, что не совсем корректно говорить об общих уголовно-процессуальных функциях, так как функции – это не абстрактные направления деятельности, они должны быть кем-то реализованы. Поэтому в этом аспекте мы поддерживаем мнение П.С. Элькинд и др. Говоря о функциях, мы имеем в виду направления деятельности конкретных участников уголовного процесса.

Таким образом, именно функции определяют правовой статус субъекта процессуальной деятельности в соответствии с поставленными перед ним (индивидуальными) задачами.

Перейдем к рассмотрению нового объема полномочий руководителя следственного органа, сформировавшегося в результате принятия Федерального закона № 87-ФЗ «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации»¹, повлекшего изменение его процессуального статуса, а значит, и осуществляемых им функций.

Прежде всего, следует констатировать, что 3 руководителем следственного органа (как за правопреемником начальника следственного отдела) сохранились полномочия последнего поручать производство предварительного следствия следователю или нескольким следователям, а также изымать уголовное дело у следователя и передавать его другому следователю с обязательным указанием основания такой передачи, создавать следственную группу, изменять её состав либо принимать уголовное дело к своему производству (п. 1 ч. 1 ст. 39 УПК РФ); проверят материалы уголовного дела (п. 2 ч. 1 ст. 39 УПК РФ); дают следователю указания о направлении расследования, производстве отдельных следственных действий, привлечении лица в качестве обвиняемого, об избрании в отношении подозреваемого, обвиняемого меры пресечения, о квалификации преступления и об объеме обвинения (п. 3 ч. 1 ст. 39 УПК РФ). Руководитель следственного органа также имеет право отменить постановление следователя о приостановлении предварительного следствия и вынести постановление его возобновлении (ч. 2 ст. 21 УПК РФ).

Часть полномочий в отношении следователя, которым ранее в ходе предварительного следствия располагал прокурор, перешли к руководителю следственного органа. Одним из важнейших нововведений является согласие руководителя следственного органа на возбуждение следователем перед судом ходатайства об избрании, продлении, об отмене или измене-

¹ О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации»: Федер. закон Рос. Федерации от 05.06.2007 № 87-ФЗ // Рос. газ. 2007. № 122.

нии меры пресечения либо производстве иного процессуального действия, которое допускается на основании судебного решения (п. 4 ч. 1 ст. 39 УПК РФ). Среди других новелл необходимо выделить прерогативу руководителя следственного органа разрешать отводы следователя, а также его самоотводы (п. 5 ч. 1 ст. 39 УПК РФ); продлевать срок предварительного следствия (п. 8 ч. 1 ст. 39 УПК РФ), утверждать постановление следователя о прекращении производства по уголовному делу (п. 9 ч. 1 ст. 39 УПК РФ) и т.д.

Тенденция дублирования полномочий руководителя следственного органа и прокурора не была полностью исключена в результате проведенной реформы 2007 г. Изменения же, произошедшие в связи с принятием Федерального закона № 404-ФЗ¹, только усугубили эту тенденцию. В настоящее время расширено количество полномочий, которыми наделен и прокурор, и руководитель следственного органа.

К их числу следует отнести право отменять незаконные или необоснованные постановления следователя о возбуждении уголовного дела, об отказе в возбуждении уголовного дела, о прекращении уголовного дела или преследования, о приостановлении предварительного следствия (п. 2 ч. 1 ст. 39, ч. 4 ст. 146, ч. 6 ст. 148, ч. 1.1 ст. 211, ч. 1 ст. 214 УПК РФ); право возвращать уголовное дело следователю со своими указаниями о производстве дополнительного расследования (п. 11 ч. 1 ст. 39 и п. 2 ч. 1 ст. 221 УПК РФ) и разрешать жалобы на действия (бездействие) следователя (ст. 124 УПК РФ).

Мнения процессуалистов по поводу обоснованности наделения руководителя следственного органа новыми правами разделились. Одни специалисты критически оценивают такое решение законодателя. Так, А.Б. Соловьев и Т.К. Рябина негативно высказываются о совмещении руководителем следственного органа функций уголовного преследования, процессуального руководства и надзора и предлагают изъять из его компетенции функцию надзора². С. Дмитриев усматривает в этом «явный перекося сторону передачи надзорных функций руководителю следственного органа, что не отвечает принципам разделения надзора и следствия, а также

¹ О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием деятельности органов предварительного следствия: Федер. закон Рос. Федерации от 28.12.2010 № 404-ФЗ // Рос. газ. 2002. № 98; 2010. № 296.

² Соловьев А.Б. Проблема обеспечения законности при производстве предварительного следствия в связи с изменением процессуального статуса прокурора // Уголовное судопроизводство. 2007. № 3. С. 14; Рябина Т.К. И вновь к вопросу о правовом статусе прокурора в головном судопроизводстве // Там же. 2008. № 1. С. 45.

значительно сужает полномочия прокурора при осуществлении уголовного преследования»¹.

Другие процессуалисты одобряют «решение законодателя о передаче практически в полном объеме процессуальных полномочий в досудебном производстве от прокурора руководителю следственного органа»², находя подобное решение логичным и своевременным³. Б.Я. Гаврилов и Н.А. Моругина, оперируя статистическими данными, объясняют улучшение показателей законности в деятельности следственного аппарата передачей основных полномочий по осуществлению процессуального контроля за деятельностью следователя и частично надзорных полномочий от прокурора руководителю следственного органа⁴.

Ранее существовала проблема отнесения какого-либо полномочия прокурора к разряду надзорных или контрольных (руководящих). В настоящее время подобные трудности возникли по поводу четкого разделения полномочий руководителя следственного органа по направлениям деятельности.

По мнению В. Горюнова, основной функцией руководителя следственного органа является управленческая, в содержание которой включается осуществление процессуального контроля, корректировка действий подчиненных следователей, обеспечение взаимодействия с другими правоохранительными органами⁵, что не может быть нами одобрено в связи с отождествлением автором данного тезиса административной и процессуальной деятельности руководителя следственного органа.

Мы не в полной мере разделяем позицию С.А. Шейфера, признающего руководителя следственного органа участником уголовного процесса, осуществляющим только функцию уголовного преследования⁶, в связи с наличием у данного субъекта уголовно-процессуальной деятельности не только полномочий по непосредственному осуществлению уголовного преследования, но и руководящих прерогатив. Руководитель следственного органа обязан, на наш взгляд, принимать меры к обеспечению наиболее полного, всестороннего и объективного производства предварительного

¹ Дмитриев С. Шаг вперед, два шага назад // Законность. 2008. № 7. С. 34.

² Гаврилов Б.Я. Усовершенствование предварительного следствия (с позиции Федерального закона от 05.06.2007 № 87-ФЗ) // Уголовный процесс. 2007. № 9. С. 20.

³ Там же.

⁴ Гаврилов Б.Я. О восстановлении процессуальных и надзорных полномочий прокурора на предварительном следствии // Юридический консультант. 2008. № 9. С. 9; Моругина Н.А. Руководитель следственного органа как участник уголовного судопроизводства со стороны обвинения: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2010. С. 24.

⁵ Горюнов В. Надзор за следствием в органах прокуратуры // Законность. 2009. № 2. С. 36; Кулагин Н. И. Указ. соч. С. 22.

⁶ Шейфер С. А. Указ. соч. С. 52.

следствия по уголовным делам, что исключает только обвинительный подход в его деятельности.

Правильная оценка и классификация полномочий руководителя следственного органа на современном этапе напрямую зависят от определения их соответствия его функциональному предназначению, обусловленному стоящими перед ним задачами.

Закон по-прежнему не определяет задачи и функции руководителя следственного органа.

Нельзя забывать о наличии административных полномочий руководителя следственного органа, которые, не являясь процессуальными, тем не менее, имеют большое влияние на его процессуальный статус. Задачей административной функции руководителя следственного органа, как нам представляется, выступает обеспечение дисциплины в следственных подразделениях.

Таким образом, исходя из вопросов, стоявших перед начальником следственного отдела, мы полагаем, что в настоящий период перед руководителем следственного органа стоят следующие задачи:

- 1) обеспечение своевременности действий следователей по проверке сообщений о преступлении, раскрытию, расследованию и предупреждению преступлений;
- 2) правильное определение направлений расследования;
- 3) принятие мер к наиболее полному, всестороннему и объективному производству предварительного следствия по уголовным делам;
- 4) недопущение нарушений закона;
- 5) обеспечение дисциплины в следственных подразделениях.

Успешное решение руководителем следственного органа именно этих задач позволит ему достичь целей уголовного процесса.

На наш взгляд, направления деятельности, реализуемые руководителем следственного органа на современном этапе, «пестрят» своим разнообразием¹. В подтверждение этого мы попытаемся по-своему структури-

¹ Мешков М.В. Предварительное следствие: учебник. М., 2012; Смирнов А.В., Калиновский К.Б. Уголовный процесс: учебник СПб., 2004; Булатова Б.Б., Баранова А.М. Уголовный процесс: учебник. М., 2008; Булатова Б.Б., Баранова А.М. Уголовный процесс: учебник. М., 2010; Александров А.С., Круглов И.В., Кухта А.А. К вопросу о некоторых полномочиях руководителя следственного органа // Рос. следователь. 2007. № 19. С. 28–29; Демидов Д. Сложности применения отдельных норм УПК // Законность. 2008. № 4. С. 33–36; Конин В.В. К вопросу о функциях следователя в уголовном судопроизводстве // Рос. судья. 2009. № 4. С. 31–32; Плотницкий А.В. Совершенствование уголовно-процессуального законодательства как продолжение судебно-правовой реформы в Российской Федерации // Рос. следователь. 2008. № 2. С. 9–13; Машовец А.О. Принцип состязательности и его реализация в предварительном следствии: дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 1994. С. 76–77; Попова Л.В. Функцио-

ровать весь объем прерогатив, которыми законодатель наделил этого участника уголовного судопроизводства после реформы 2007 г.

Первую группу полномочий руководителя следственного органа составляют прерогативы по осуществлению руководства деятельностью следователей, такие как полномочия давать указания о направлении расследования, производстве отдельных следственных действий, привлечении лица в качестве обвиняемого, об избрании в отношении подозреваемого, обвиняемого меры пресечения, о квалификации преступления и об объеме обвинения (п. 3 ч. 1 ст. 39 УПК РФ).

Вторую группу полномочий представляют прерогативы по осуществлению контроля за расследованием уголовных дел следователями: помимо полномочий по проверке уголовных дел в процессе расследования у руководителя следственного органа появилась возможность изучать материалы проверки сообщений о преступлениях, отменять незаконные или необоснованные постановления следователя, в том числе незаконные или необоснованные постановления следователя, руководителя следственного органа другого органа предварительного следствия по уголовным делам, находящимся в производстве подчиненного следственного органа (пп. 2, 2.1 ч. 1 ст. 39 УПК РФ).

Третья группа полномочий – процессуально-организационные по руководству деятельностью следственного подразделения, к которым относятся прерогативы по распределению уголовных дел внутри следственного подразделения. Это, в частности, ранее принадлежавшие начальнику следственного отдела права – поручать производство предварительного следствия следователю либо нескольким следователям, а также изымать уголовное дело у следователя и передавать его другому следователю с обязательным указанием оснований такой передачи; создавать следственную группу, изменять её состав (п. 1 ч. 1 ст. 39 УПК РФ); и новые полномочия руководителя следственного органа – решать вопросы о подследственности не только уголовного дела, но и материалов проверки сообщения о преступлении в рамках своего ведомства (п. 12 ч. 2 ст. 37 УПК РФ, ч. 5 ст. 152). Содержание этих полномочий определяется их смешанным харак-

нально-целевое содержание деятельности органов предварительного расследования: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Л., 1987. 24 с.; Бобров А.В. Новые изменения в регламентации досудебного производства и проблема гарантий законности и процессуальной самостоятельности следователя // Право на судебную защиту в уголовном процессе: Европейские стандарты и российская практики: сб. ст. по мат-лам междунар. науч.-практ. конф. (г. Томск, 20–22 сентября 2007 г.) / под ред. М.К. Свиридова. Томск, 2007. С. 155–163; Радионов Д. А. Процессуальные и организационные полномочия руководителя следственного органа // Актуальные проблемы судебной власти, прокурорского надзора, правоохранительной и адвокатской деятельности: сб. науч. ст. / под ред. О.В. Гладышевой, В.А. Семенцова. Краснодар, 2010. С. 75–78.

тером (синтезом процессуальных и непроцессуальных прерогатив). На наш взгляд, на сегодняшний день у руководителя следственного органа вполне достаточно процессуально-организационных полномочий для осуществления стоящих перед ним задач.

Четвертая группа полномочий представляет прерогативы по даче согласия на производство процессуальных действий, это так называемые «разрешительные» полномочия. К единственному существовавшему у начальника следственного отдела «разрешительному» полномочию по продлению срока проверки сообщения о преступлении прибавились полномочия, переданные от прокурора (дача согласия на возбуждение перед судом ходатайства об избрании, продлении, об отмене меры пресечения либо о производстве иного процессуального действия, которое допускается на основании судебного решения (п. 4 ч. 1 ст. 39 УПК РФ); на возбуждение перед судом ходатайства о применении к несовершеннолетнему обвиняемому принудительных мер воспитательного воздействия (ч. 1 ст. 427 УПК РФ); на допрос потерпевшего, его представителя, свидетеля, их близких родственников под псевдонимом (ч. 9 ст. 166 УПК РФ)), а также прерогативы, ранее не принадлежавшие ни одному участнику уголовного процесса, возникновение которых обусловлено посредническим характером полномочий руководителя следственного органа по отношению к следователю и прокурору (в частности, дача согласия на решение об отказе в возбуждении уголовного дела в связи с мотивированным постановлением прокурора о направлении соответствующих материалов в орган предварительного следствия для решения вопроса об уголовном преследовании по фактам выявленных прокурором нарушений уголовного законодательства (ч. 1.1 ст. 148 УПК РФ), на обжалование решения прокурора об отмене постановления о возбуждении уголовного дела и о направлении дела следователю для производства дополнительного расследования (п. 5 ч. 2 ст. 38, п. 10 ч. 1 ст. 39 УПК РФ)). Рассматривая данную группу полномочий руководителя следственного органа, нельзя не выделить его прерогативы по согласованию обвинительного заключения (ч. 6 ст. 220 УПК РФ) и постановления следователя о возбуждении перед прокурором ходатайства о заключении с подозреваемым или обвиняемым досудебного соглашения о сотрудничестве (ч. 3 ст. 317.1 УПК РФ).

Пятая группа полномочий руководителя следственного органа также перешла от прокурора и имеет надзорный характер. В частности, это прерогативы по разрешению жалоб на действия следователя. Теперь, согласно ст. 124 УПК РФ, жалобы участников процесса и заинтересованных лиц могут разрешать и прокурор, и руководитель следственного органа. Таким образом, от прокурора руководителю следственного органа перешли полномочия, которые были ранее инструментами и процессуального руковод-

ства, и прокурорского надзора, что позволяет согласиться с точкой зрения С.Н. Конькова о том, что руководители следственных подразделений «получили право ведомственного надзора»¹.

Шестая группа полномочий, которые призван осуществлять руководитель следственного органа на предварительном следствии – это прерогативы по личному осуществлению уголовного преследования (персональному производству предварительного следствия по уголовным делам). К имевшимся ранее полномочиям возбуждать уголовное дело, принимать его к своему производству и производить по нему предварительное следствие в полном объеме прибавилось право лично допрашивать подозреваемого, обвиняемого без принятия уголовного дела к своему производству при рассмотрении вопроса о даче согласия следователю на возбуждение перед судом ходатайства о производстве процессуального действия, которое допускается на основании судебного решения (п. 4 ч. 1 ст. 39 УПК РФ). В связи с этим интересна позиция Е.А. Новикова, полагающего, что при личном осуществлении предварительного следствия (выполнении функций следователя) руководитель следственного органа не теряет свой процессуальный статус². На наш взгляд, с этим нельзя согласиться, поскольку в указанных случаях по отношению к собственным решениям по конкретному уголовному делу руководитель следственного органа, осуществляющий полномочия следователя, не может осуществлять полномочия руководителя следственного органа, так как, фактически, будет сам себе давать указания, согласие, отменять свои же решения и т.д.

Руководитель следственного органа относится к стороне обвинения. Соответственно, он должен выполнять функцию уголовного преследования (п. 47 ст. 5 УПК РФ). Однако, на наш взгляд, вся его деятельность направлена на обеспечение надлежащего исполнения следователем своих процессуальных функций. Анализ ранее выделенных нами задач руководителя следственного органа подтверждает этот тезис и позволяет нам сделать вывод об обеспечительном характере осуществляемых им функций по отношению к деятельности следователя и факультативности для руководителя следственного органа обязанности уголовного преследования.

И, наконец, седьмая группа полномочий руководителя следственного органа не носит процессуального характера, однако имеет для него большое значение. Речь идет об административных прерогативах, регулирующих ведомственными нормативными актами. При рассмотрении руководителем следственного органа непроцессуальных вопросов им осуществляется организация работы следственного подразделения. В частности, ре-

¹ Коньков С.Н. Проблемы правового статуса прокурора в досудебном производстве // Уголовное судопроизводство. 2008. № 2. С. 14.

² Новиков Е.А. Указ. соч. С. 9, 13.

ализация этого направления деятельности состоит в оптимальном решении вопросов распорядка рабочего дня следователей, распределении функциональных обязанностей между ними, организации их дежурства, обеспечения взаимодействия следователей с работниками других служб и общественностью, а также в подборе, воспитании и обучении следователей¹.

В связи с изложенным, необходимо констатировать, что изменилась функциональная направленность полномочий руководителя следственного органа: в настоящее время этот участник уголовного процесса по-прежнему осуществляет процессуальный контроль и руководство деятельностью следователей, а также осуществляет процессуально-организационные прерогативы. При этом контрольные и руководящие полномочия расширились, в частности, за счет передачи (или дублирования) руководителю следственного органа части прерогатив прокурора (например, по отмене решений следователя, возвращению дела для дополнительного расследования и т.д.).

Таким образом, полномочия руководителя следственного органа на современном этапе настолько многочисленны и разнообразны, что выделить единую функцию в деятельности руководителя следственного органа крайне сложно. Однако, памятуя о том, что вся деятельность руководителя следственного органа носит обеспечительный характер по отношению к работе следователя, такая его полифункциональность вряд ли сможет гарантировать объективность и самостоятельность осуществления следователем одной из своих основных функций – расследования уголовного дела. Т.К. Рябинина справедливо замечает, что законодатель не смог сбалансировать между собой функции прокурора и руководителя следственного органа, что вносит неясность в вопрос, каким образом полномочия, которыми законодатель наделил этих двух участников, выражают их функциональное назначение в уголовном процессе². Необходимо учитывать, что, несмотря на неоднозначные оценки новых полномочий руководителя следственного органа, тенденция к их расширению укрепляется, что подтверждается вносимыми в УПК РФ поправками.

На наш взгляд, основной функцией, осуществляемой руководителем следственного органа на предварительном следствии, является функция процессуального руководства. Данный вывод определен нами исходя из анализа его реальных полномочий. Действительно, основной объем прерогатив, осуществляемых руководителем следственного органа, касается

¹ Попова В.В., Сенчуков С.П., Яворский М.А. Организационные функции в деятельности руководителей следственных подразделений при горрайорганах внутренних дел учебное пособие. М., 2010. С. 13. 24–25.

² Рябинина Т.К. Указ. соч. С. 43; Ее же. О функциях прокурора в уголовном процессе: дискуссия продолжается // Уголовное судопроизводство. 2012. № 2. С. 18–25.

именно процессуального и смешанного (организационно-процессуального) руководства. В этом контексте, к рассматриваемой группе полномочий руководителя следственного органа можно присовокупить «разрешительные» полномочия.

Исходя из рассмотренных определений, факультативные функции руководителя следственного органа следует признать направлениями деятельности, отсутствие которых не может повлиять на эффективность реализации его задач, поскольку они являются для данного субъекта необязательными. К таковым, на наш взгляд, относятся надзорная функция, функция уголовного преследования и организации работы следственного подразделения.

Дополнительная функция руководителя следственного органа трактуется нами как направление деятельности, способствующее эффективной реализации основной функции. Поэтому осуществление процессуального контроля руководителем следственного органа определяется нами как дополнительное направление деятельности, обеспечивающее ему надлежащее исполнение руководства.

Таким образом, соглашаясь с идеальным определением понятия функции, данным В.А. Азаровым, Н.И. Ревенко, М.М. Кузембаевой, рассмотренным нами ранее, мы уточняем, что в настоящее время функцией руководителя следственного органа является не только основное направление его уголовно-процессуальной деятельности. Полифункциональность, обусловленная объемом его полномочий, регламентированных УПК РФ, позволяет нам сформулировать дефиницию функций руководителя следственного органа как направлений деятельности, обусловленных стоящими перед ним задачами.

В свою очередь, требует корректировки определение понятия руководителя следственного органа, данного в п. 38.1 ст. 5 УПК РФ. Руководителя следственного органа (а также его заместителя) следует рассматривать как должностное лицо, возглавляющее соответствующее следственное подразделение определенного уровня, уполномоченное осуществлять процессуальное руководство и контроль за деятельностью следователей, а также иные полномочия, предусмотренные настоящим Кодексом.

Изучение функциональной характеристики полномочий руководителя следственного органа позволяет нам сделать следующие выводы:

1. Под функциями в уголовном процессе понимаются направления деятельности конкретных участников уголовного судопроизводства, обусловленные не общими задачами уголовного процесса, а индивидуальными задачами отдельного субъекта уголовно-процессуальной деятельности, исчерпывающее решение которых позволяет достичь целей всего уголовного судопроизводства.

2. На наш взгляд, в настоящий период перед руководителем следственного органа стоят следующие задачи:

1) обеспечение своевременности действий следователей по проверке сообщений о преступлении, раскрытию, расследованию и предупреждению преступлений;

2) правильное определение направлений расследования;

3) принятие мер к наиболее полному, всестороннему и объективному производству предварительного следствия по уголовным делам;

4) недопущение нарушений закона;

5) обеспечение дисциплины в следственных подразделениях.

3. Мы разделяем все полномочия руководителя следственного органа на следующие группы:

1) процессуальное руководство деятельностью следователей (пп. 3, 5, 6, 8, 9, 11 ч. 1 ст. 39, ч. 6 ст. 162 УПК РФ);

2) контроль за расследованием уголовных дел следователями (пп. 2, 2.1 ч. 1 ст. 39 УПК РФ);

3) процессуально-организационное руководство деятельностью следственного подразделения (п. 1 ч. 1 ст. 39, п. 12 ч. 2 ст. 37 УПК РФ);

4) дача согласия на производство процессуальных действий, так называемые «разрешительные» полномочия (пп. 4, 10 ч. 1 ст. 39, ч. 1.1 ст. 148, ч. 9 ст. 166, ч. 6 ст. 220, ч. 3 ст. 3171, ч. 1 ст. 427 УПК РФ);

5) полномочия, имеющие надзорный характер (ст. 124 УПК РФ);

6) личное осуществление уголовного преследования (персональное производство предварительного следствия по уголовным делам) (п. 4 ч. 1, ч. 2 ст. 39 УПК РФ);

7) собственно организация работы следственного подразделения (не имеет процессуального характера, однако имеет для руководителя следственного органа существенное значение). Таким образом, изменилась функциональная направленность полномочий руководителя следственного органа: в настоящее время этот участник уголовного процесса по-прежнему осуществляет процессуальный контроль и руководство деятельностью следователей, а также реализует процессуально-организационные prerogatives. При всем этом законодатель оставил за руководителем следственного органа право самостоятельно осуществлять уголовное преследование и функцию по организации работы следственного подразделения.

4. Основной (главной, но не единственной) функцией, осуществляемой руководителем следственного органа на предварительном следствии, является функция процессуального руководства.

Факультативные функции руководителя следственного органа следует признать направлениями деятельности, отсутствие которых не может повлиять на объем реализации его задач, они являются для данного субъ-

екта необязательными. К таковым, на наш взгляд, относятся надзорная функция, функция уголовного преследования и организации работы следственного подразделения.

5. Требуется корректировка определения понятия руководителя следственного органа, данное в п. 38.1 ст. 5 УПК РФ. Руководителя следственного органа (а также его заместителя) следует рассматривать как должностное лицо, возглавляющее соответствующее следственное подразделение определенного уровня, уполномоченное осуществлять процессуальное руководство и контроль за деятельностью следователей, а также иные полномочия, предусмотренные настоящим Кодексом.

ГЛАВА 2. ПРОЦЕССУАЛЬНЫЕ ПОЛНОМОЧИЯ РУКОВОДИТЕЛЯ СЛЕДСТВЕННОГО ОРГАНА

§ 2.1. Полномочия руководителя следственного органа по обеспечению конституционных прав участников уголовного судопроизводства

Значительные усилия политического, правового, организационного характера, предпринятые российским государством в последнее десятилетие, существенно скорректировали и оптимизировали сферу обеспечения конституционных прав участников уголовного судопроизводства. Вместе с тем преждевременным будет утверждение, что сфера обеспечения данных прав со стороны руководителя следственного органа оптимизирована и может считаться сбалансированной, соответствующей ожиданиям общества и потребностям контроля над преступностью. Европейский суд по правам человека по-прежнему отмечает ограничения конституционных права со стороны органов предварительного расследования России.

Отметим, что на данный момент реализация полномочий руководителя следственного органа по обеспечению процессуальных прав участников уголовного судопроизводства в российском уголовном судопроизводстве может находить свое отражение в следующих формах:

- 1) согласование решения о применении отдельных мер пресечения и иных мер процессуального принуждения;
- 2) согласование решения о производстве отдельных следственных действий;
- 3) рассмотрение жалоб на действия (бездействия) и решения следователя в рамках досудебного производства по уголовному делу;
- 4) иные полномочия, связанные с производством по уголовному делу.

Законодатель в ст. 39 УПК РФ достаточно широко определяет предмет ведомственного контроля. Более детальное изучение и анализ отдельных положений вышеуказанной уголовно-процессуальной нормы, а именно ч. 1 ст. 39 УПК РФ, позволяет сделать вывод о том, что только руководитель следственного органа, довлея над самостоятельностью следователя, правомочен давать указания и предоставлять лицу, ведущему производство по уголовному делу, согласие на возбуждение перед судом ходатайство об осуществление отдельных следственных и иных процессуальных действий, в большей степени затрагивающих конституционные права и свободы граждан.

Так, например, уголовно-процессуальное законодательство предусматривает четыре меры пресечения, применение которых возможно толь-

ко при получении согласия руководителя следственного органа: залог, домашний арест, заключение под стражу, запрет определенных действий. Требуется согласования с руководителем следственного органа и производство таких следственных действий, как осмотр жилища при отсутствии согласия проживающих в нем лиц, обыск и выемка в жилище, личный обыск, арест, осмотр и выемка корреспонденции, выемка предметов и документов, содержащих информацию о вкладах и счетах в банках и иных кредитных организациях, а также контроль и запись переговоров, передача, получение информации о соединениях между абонентами и (или) абонентскими устройствами.

Стоит отметить, что наряду с рассмотренными нами формами реализации полномочий руководителя следственного органа по обеспечению процессуальных прав участников уголовного судопроизводства, немаловажной является форма, заключающаяся в рассмотрении жалоб на действия (бездействия) и решения следователя в рамках досудебного производства по уголовному делу. Важность её заключается в том, что предоставленная возможность обжалования действий (бездействий) и решений следователя является несомненной гарантией реализации со стороны участников процесса, своих конституционных прав и свобод в случае их нарушения. При этом руководитель следственного органа, рассматривающий жалобы граждан в досудебном производстве, обязан осуществлять оценку применяемой нормы с точки зрения соответствия ее положениям Конституции РФ.

В большинстве случаев субъектом ведомственного контроля выступает руководитель следственного органа района по месту проведения предварительного расследования. Однако в некоторых случаях, например, касающихся вопроса продления содержания обвиняемого под стражей до 12 месяцев согласие дает руководитель соответствующего следственного органа по субъекту Российской Федерации, либо иной приравненный к нему руководитель следственного органа. Кроме того, с согласия в соответствии с подследственностью Председателя Следственного комитета Российской Федерации либо руководителя следственного органа соответствующего федерального органа исполнительной власти (при соответствующем федеральном органе исполнительной власти) может быть продлен срок заключения под стражу или домашнего ареста до 18 месяцев.

Деятельность руководителя следственного органа по обеспечению процессуальных прав участников уголовного судопроизводства можно условно разделить на полномочия до производства процессуальных действий и после.

Сущность ведомственного контроля до производства процессуальных действий состоит в согласовании следователю ходатайства о получе-

нии судебного разрешения на осуществление определенного уголовно-процессуальным законодательством процессуального действия. Цель такого контроля состоит в проверке предоставленного ходатайства и принятии решения по нему. Итогом контроля до производства процессуального действия является своего рода разрешение перед судом на производство процессуального действия, в случае если ходатайство законно и обоснованно, в противном случае, если ходатайство не отвечает предъявленным к нему требованиям, руководитель следственного органа не дает согласия отказывает в этом.

Контроль по обеспечению процессуальных прав участников уголовного судопроизводства также охватывает собой деятельность руководителя следственного органа после того, когда процессуальное действие уже проведено. Данный вид контроля включает в себя деятельность по проверке проведенных следователем действий, а также действий и решений, на которые поступили жалобы от участников уголовного судопроизводства в связи с возможным нарушением законности этими органами. Результатом такого контроля является либо подтверждение руководителя следственного органа о законности и обоснованности принятого решения или проведенного действия, либо, полное или частичное удовлетворение жалобы, обязывает следователя устранить допущенное нарушение (ч. 2 ст. 124 УПК).

Согласно ч. 2.1 ст. 124 УПК РФ в случае удовлетворения жалобы в постановлении должны быть указаны процессуальные действия, осуществляемые для ускорения рассмотрения дела, и сроки их осуществления.

Обжалование действий (бездействий) следователя осуществляется по инициативе заинтересованных лиц, чьи права и законные интересы были затронуты его решением или действием (бездействием), в связи с обращением данных лиц к руководителю следственного органа.

Немаловажное значение для ведомственного контроля со стороны руководителя следственного органа, как справедливо отмечает А.О. Бекетов, имеет срок рассмотрения жалобы¹. Уголовно-процессуальный закон по восстановлению нарушенных процессуальных прав граждан устанавливает определенные сроки. Так, согласно ч. 1 ст. 24 УПК РФ руководитель следственного органа рассматривает жалобу в течение 3 суток со дня ее получения. В исключительных случаях, когда для проверки жалобы необходимо истребовать дополнительные материалы либо принять иные меры, допускается рассмотрение жалобы в срок до 10 суток, о чем извещается заявитель.

¹ Бекетов А.О. Руководитель следственного органа – субъект обжалования судебного решения в досудебном производстве // Актуальные проблемы российского права. 2016. № 11. С. 152–162.

Вместе с тем, форма подачи жалобы в уголовно-процессуальном законодательстве не определена. Представляется, жалоба может быть подана как в устной, так и в письменной форме. Письменный вариант жалобы составляется в форме отдельного документа, либо замечаний к протоколу следственного или иного процессуального действия. Устная жалоба может быть выражена лично руководителю следственного органа или при производстве процессуальных действий следователем и должна фиксироваться в соответствующем протоколе следственного действия.

Анализ правоприменительной практики позволяет утверждать, что положения ст. 123, 124 УПК РФ применяются лишь при поступлении документа, именуемого «жалоба», хотя требования об устранении нарушений прав и законных интересов участников уголовного судопроизводства могут быть обличены в форму, например, «заявления», «требования» или в иной документ. По нашему мнению, процессуальный порядок восстановления нарушенных прав должен также разрешаться в установленном УПК РФ порядке и не зависеть от наименования документа.

Компетенция конкретных руководителей следственных подразделений по разрешению жалоб процессуального характера определяется на основании положений ведомственных актов¹. В системе МВД России это, в частности, приказ Следственного департамента МВД России от 08.11.2011 № 58 «О процессуальных полномочиях руководителей следственных органов»².

Вместе с тем, определяемая в ст. 39 УПК РФ дефиниция «руководитель следственного органа» устанавливает полномочия данного должностного лица по выполнению административных, методических и иных организационно-управленческих функций, выходя за рамки закона.

Например, приказом Следственного комитета Российской Федерации полномочия по рассмотрению процессуальных жалоб закреплены в отношении широкого круга руководителей. В соответствии п. 11 приказа Следственного комитета Российской Федерации от 17.10.2014 № 89³, правом по рассмотрению жалоб участников уголовного процесса наделены

¹ Об организации приема, регистрации и проверки сообщений о преступлении в следственных органах (следственных подразделениях) системы Следственного комитета Российской Федерации: приказ СК России от 11.10.2012 № 72 // Рос. газ. 2013. 6 марта; Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия: приказ Генпрокуратуры России от 28.12.2016 № 826 // Законность. 2017. № 3.

² О процессуальных полномочиях руководителей следственных органов: приказ МВД России от 08.11.2011 № 58: в ред. от 29.07.2016 // Рос. газ. 2011. 29 дек.

³ Об объеме процессуальных полномочий руководителей следственных органов Следственного комитета Российской Федерации: приказ СК России от 17.10.2014 № 89: в ред. от 06.07.2017 // Рос. газ. 2014. 28 нояб.

руководители управлений, отделов и отделений процессуального контроля главных следственных управлений и следственных управлений Следственного комитета по субъектам Российской Федерации и их заместители, т.е. руководители одного из структурных подразделений Следственного комитета по субъектам, что и ставит под сомнение легитимность такого регулирования.

Таким образом, на основании всего вышеизложенного можно сделать вывод о том, что полномочия руководителя следственного органа по обеспечению конституционных прав участников представляет собой многофункциональную уголовно-процессуальную деятельность в досудебном производстве, осуществляемую в определяемых уголовно-процессуальным законом формах и направленную, прежде всего, на реализацию комплексного института обеспечения прав граждан и участников уголовного судопроизводства.

§ 2.2. Обеспечение конституционных прав участников уголовного судопроизводства со стороны руководителя предварительного следствия при принятии решения о возбуждении уголовного дела

В соответствии с действующим уголовно-процессуальным законодательством на начальной стадии уголовного судопроизводства подлежат установлению поводы и основание к возбуждению уголовного дела, в том числе достаточность данных, указывающих на признаки преступления, их предварительная юридическая квалификация. Кроме этого, выявляются обстоятельства, исключающие возбуждение уголовного дела, принимаются меры к пресечению преступления, закреплению его следов, обеспечению последующего расследования и рассмотрения уголовного дела в соответствии с установленной законом подследственностью или подсудностью и т.п.

Итоговыми актами указанной стадии являются постановление о возбуждении уголовного дела (ст. 146 УПК) или постановление об отказе в этом (ст. 148 УПК). Причем с принятием акта о возбуждении уголовного дела начинается публичное уголовное преследование от имени государства в связи с совершенным преступным деянием, создаются правовые основания для последующих процессуальных действий органов дознания, предварительного следствия и суда¹. Исходя из этого, законом регламентирована компетенция должностных лиц на данной стадии уголовного процесса по обеспечению конституционных прав привлекаемых к участию лиц независимо от наделения их процессуальным статусом².

Руководитель следственного органа наряду со следователем отнесены к числу должностных лиц, уполномоченных осуществлять процессуальную деятельность и принимать процессуальные решения на данном этапе уголовного судопроизводства.

Между тем анализ юридической литературы, исследований процессуалистов, правоприменительной практики объективно свидетельствуют о том, что нарушения закона и прав личности на этой процессуальной стадии носят системный характер. Поэтому данное направление деятельности

¹ По делу о проверке конституционности отдельных положений Уголовно-процессуального кодекса РСФСР, регулирующих полномочия суда по возбуждению уголовного дела, в связи с жалобой гражданки И.П. Смирновой и запросом Верховного Суда Российской Федерации: постановление Конституционного Суда Рос. Федерации от 14.01.2000 № 1-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2000. № 5, ст. 611.

² По делу о проверке конституционности положений части первой статьи 47 и части второй статьи 51 Уголовно-процессуального кодекса РСФСР в связи с жалобой гражданина В.И. Маслова: постановление Конституционного Суда Рос. Федерации от 27.06.2000 № 11-П // Рос. газ. 2000. 4 июля.

составляет предмет, как надзорной деятельности органов прокуратуры, так и контрольной деятельности следственных органов¹.

Исходя из понятия и содержания контроля в общем смысле, процессуальный контроль на первоначальной стадии уголовного судопроизводства можно определить как систематическую процессуальную деятельность, направленную на обеспечение объективности, всесторонности, полноты принятия решения по результатам проверки сообщений и заявлений о преступлении, а также законности, обоснованности и своевременности действий подчиненных сотрудников². Процессуальный контроль за деятельностью органов предварительного расследования, а именно предварительного следствия носит внутриведомственный характер, так как его основным субъектом является руководитель следственного органа. Субъектом контроля является также прокурор, однако осуществляемый им контроль вытекает из его основной функции надзора за соблюдением законности в расследовании, поэтому контрольная деятельность прокурора и контрольная деятельность руководителей органов предварительного расследования имеют различную правовую природу и объем.

Анализ норм УПК РФ позволяет утверждать, что на органы предварительного расследования возлагается уголовное преследование по уголовным делам публичного и частно-публичного обвинения (ч. 2 ст. 21 УПК РФ) и с целью реализации данной функции на первоначальной стадии уголовного процесса: рассмотрение сообщения о преступлении (ст. 144, 145 УПК РФ).

Совместными приказами Генеральной прокуратуры РФ № 39, МВД России № 1070, МЧС РФ № 1021, Минюста № 253, ФСБ № 780, Минэкономразвития № 353, ФСКН № 399 от 29.12.2005 «О едином учете преступлений» и «Типовым положением о едином порядке организации приема, регистрации и проверки сообщений о преступлениях»³, а также приказом МВД России от 29.08.2014 № 736⁴ полномочие по приему, регистрации и проверки сообщений о преступлениях предоставлено довольно широкому кругу лиц с неопределенной компетенцией. Неопределенность субъектов,

¹ Гордиенко В.В. Законодательные новеллы и их роль в повышении эффективности борьбы с преступностью // Рос. следователь. 2013. № 16. С. 4–5.

² Божьев В.П. Процессуальное руководство производством предварительного следствия // Уголовный процесс. 2008. № 3. С. 66.

³ Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2006. № 16.

⁴ 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: приказ МВД России от 29.08.2014 № 736 // Рос. газ. 2014. 14 нояб.

осуществляющих прием сообщений о преступлениях, и их правового статуса является фактором, предопределяющим укрытие преступлений.

«В современном подходе к правам и свободам личности, – пишет Б.Н. Топорнин, – былое ограничение индивидуальных прав резко сменилось от дозволительной меры поведения человека к принципу «разрешено все, что не запрещено законом»¹. Действующее российское законодательство ориентировано на приоритет прав и свобод человека и гражданина, который является обязательным для всех ветвей государственной власти. Именно государство несет обязанность по признанию, соблюдению и защите этих прав (ст. 2 Конституции РФ). Кроме того, в этом нормативном акте содержится прямой запрет на издание законов, отменяющих или умаляющих права и свободы человека и гражданина (ч. 2 ст. 55 Конституции РФ). Здесь же содержится перечень и раскрывается содержание этих прав и свобод в соответствии с международными актами. Это является важным свидетельством того, что современная Конституция РФ, основываясь на требованиях демократического международного сообщества, общепризнанных актов международного права, не ограничивается провозглашением прав и свобод человека и гражданина. Среди них нельзя не отметить такие документы, содержащие фундаментальные положения о защите прав, свобод и законных интересов граждан, как Всеобщая декларация прав человека, принятая резолюцией 217 А Генеральной Ассамблеи ООН от 10.12.1948, Международный пакт о гражданских и политических правах, принятый резолюцией 2200 А (XXI) Генеральной Ассамблеи ООН от 16.12.1966, Минимальные стандартные правила Организации Объединенных Наций, касающиеся правосудия в отношении несовершеннолетних («Пекинские правила»), принятые резолюцией 40/33 Генеральной Ассамблеи ООН от 10.12.1985, Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод, принятая Советом Европы в Риме 04.11.1950, Европейская конвенция по предупреждению пыток и бесчеловечного или унижающего человеческого достоинства обращения или наказания, принятая членами Совета Европы в Страсбурге 26.11.1987 и др.

Важная роль в системе всех прав и свобод человека отводится праву на защиту, поскольку именно оно предопределяет не только содержание остальных прав лица, но и способствует их успешной реализации. Ч. 3 ст. 49 УПК РФ обязывает на первоначальной стадии органы предварительного расследования обеспечить лицо адвокатом с момента начала осуществления процессуальных действий, затрагивающих его права и свободы, в отношении которого проводится проверка сообщения о преступлении в порядке, предусмотренном ст. 144 УПК РФ (п. 6), а также с момента

¹ Топорнин Б.Н. Конституция в социалистическом правовом государстве // Социалистическое правовое государство. М., 1989. С. 43.

фактического задержания лица, подозреваемого в совершении преступления (п. 3).

Говоря о субъектах обеспечения права на защиту участников уголовного процесса, наряду с традиционным составом лиц, осуществляющих производство по делу (суд, прокурор, следователь и дознаватель), следует отметить руководителя следственного органа. Он не только возглавляет следственное подразделение; начальник подразделения дознания – специализированное подразделение, но и сам может осуществлять расследование по уголовному делу (ч. 2 ст. 39, ч. 2 ст. 40.1 УПК РФ), в ходе которого ему приходится в обязательном порядке решать и вопросы обеспечения прав и законных интересов участников процесса, охваченных этим расследованием. Так, рассматривая поступившие от участников уголовного судопроизводства ходатайства, жалобы, допуская лиц к участию в следственных действиях, разъясняя им права и обязанности и т.д., руководитель следственного органа выполняет одновременно и обеспечительную деятельность. Руководитель следственного органа, реализуя свои процессуальные полномочия, наряду с другими участниками уголовного процесса, наделенными властными полномочиями и упомянутыми в ст. 11, ч. 2 ст. 16 УПК РФ, обязан обеспечить заинтересованным в исходе дела лицам возможность защищаться установленными законом средствами и способами, а также охрану их личных и имущественных прав. Кроме того, он обязан выявлять по каждому сообщению о преступлении, в том числе и обстоятельства, благоприятные для защиты лица.

Но этим его возможности в сфере обеспечения участникам их прав не ограничиваются. Наибольшее распространение получила такая форма обеспечительной деятельности руководителя следственного органа, как процессуальный контроль за работой следователя при расследовании уголовного дела. Процессуальный контроль, осуществляемый данным субъектом уголовного процесса, является важной гарантией защиты прав заинтересованных в исходе дела участников уголовного процесса. Ведь он, являясь регламентированной уголовно-процессуальным законом системой процессуальных действий и решений руководителя следственного органа связан с проверкой процессуальной деятельности следователей на предмет выполнения задач уголовного судопроизводства на досудебных стадиях производства по уголовному делу. А приоритетное место среди них занимают задачи: защиты прав и законных интересов лиц и организаций, потерпевших от преступлений; защиты личности от незаконного и необоснованного обвинения, осуждения, ограничения ее прав и свобод (ч. 1 ст. 6 УПК РФ). Посредством процессуального контроля руководитель следственного органа может предотвращать нарушения законности в деятельности подчиненных лиц, невыполнение ими обязанностей по обеспечению

прав участников уголовного процесса, выявлять основания для необходимой консультативной, методической и практической помощи следователю.

В целях обеспечения эффективной системы ведомственного и процессуального контроля на территории Орловской области согласно приказу «Об утверждении Инструкции о порядке и сроках проведения основного комплекса следственных и иных процессуальных действий в течение первого месяца предварительного следствия»¹ в случае необоснованного возбуждения уголовного дела незамедлительно отменить в порядке п. 2 ст. 39 УПК РФ постановление о возбуждении уголовного дела, по каждому факту незаконного его вынесения в течение 1 суток инициировать проведение служебных проверок (п. 3.1).

Необоснованные решения об отказе в возбуждении уголовного дела по жалобам заявителей также являются предметом рассмотрения руководителей следственных органов. Так, по результатам проверки 10.04.2018 следователем СО (по Советскому району) СУ УМВД России по г. Орлу Р. вынесено постановление об отказе в возбуждении уголовного дела по основанию, предусмотренному п. 1 ч. 1 ст. 24 УПК РФ, то есть в связи с отсутствием события преступления.

Изучением указанного материала по жалобе Ж. от 08.04.2018 руководителем следственного органа установлено, что постановление об отказе в возбуждении уголовного дела является незаконным и подлежит отмене, поскольку в нарушение требований ст. 140, 144, 148 УПК РФ в ходе проверки не приняты меры к установлению наличия либо отсутствия оснований к возбуждению уголовного дела, в нарушение требований ч. 4 ст. 7 УПК РФ оно не обосновано и не мотивировано. В связи с этим решение следователя Р. отменено 13.04.2018.

Ж. в ходе приема пояснила, что проверка проводится ненадлежащим образом. Она представляла документы о том, что ЖРЭУ-1 нарушают права жильцов дома в части предоставления услуг ненадлежащим образом и в части хищения денежных средств собственников дома. Следователь без проверки ее доводов принял решение об отказе в возбуждении уголовного дела. Она неоднократно являлась в СУ УМВД России по г. Орлу, однако, следователь Р. пояснил, что сам вызовет ее, когда ему «надо будет». До настоящего времени никто ее не опросил, о том, какие мероприятия проводятся по материалу, ей не известно.

Из объяснения следователя Р. следует, что в настоящее время он проводит проверочные мероприятия. Необходимость в опросе Ж. отсут-

¹ Об утверждении Инструкции о порядке и сроках проведения основного комплекса следственных и иных процессуальных действий в течение первого месяца предварительного следствия: приказ УМВД России по Орловской области от 22.01.2016 № 6.

ствуется, поскольку последняя неоднократно опрашивалась. Доводы, изложенные ею в объяснениях, проверяются.

Однако следователем Р. к материалу проверки не приобщено постановление Правительства РФ от 03.04.2013 № 290 «О минимальном перечне услуг и работ, необходимых для обеспечения надлежащего содержания общего имущества в многоквартирном доме, и порядке их оказания и выполнения»; не истребованы все договоры, заключенные ЗАО «ЖРЭУ-1» за проверяемый период времени с организациями, оказывающими разные услуги; не установлено, сколько денежных средств поступило в кассу управляющей организации в 2014–2015 гг. по всем заключенным договорам с организациями, как они списаны со счетов по бухгалтерским документам, куда израсходованы; не установлено, сколько денежных средств поступило в кассу управляющей организации в 2014–2015 гг. по договору управления МКД, как они списаны со счетов по бухгалтерским документам, куда израсходованы.

Таким образом, доводы Ж. о ненадлежащем проведении проверочных мероприятий по материалу проверки, зарегистрированному в КУСП 04.06.2015, нашли свое подтверждение. Следователем Р. нарушены требования ст. 144–145 УПК РФ в части ненадлежащего проведения проверки по сообщению о преступлении¹.

Если в случаях обязательного участия защитника (в том числе, когда лицо, в отношении которого проводится проверка, письменно не отказался от его участия) последний не приглашен самим заподозренным, его законным представителем, а также другими лицами по поручению и с согласия данного лица, то следователь обеспечивает участие защитника в уголовном судопроизводстве (ч. 3 ст. 51 УПК). Однако в таких случаях право выбора защитника заподозренному не принадлежит. Если в течение 24 часов с момента задержания явка защитника, приглашенного данным лицом, невозможна, то следователь принимает меры по назначению защитника. Обратим внимание, что время ожидания явки защитника отсчитывается не с момента вызова последнего, а с момента задержания подозреваемого. Во многих случаях невозможность явки адвоката, с которым заключено соглашение, в рассматриваемый срок становится очевидной сразу же, а не по истечении 24 часов. Избранный для защиты данного лица адвокат может находиться в непрерывном судебном процессе, пребывать в отпуске, отсутствовать по болезни и т.п. В таких ситуациях следователь не обязан ожидать 24 часа, а сразу имеет полномочие вызвать для участия в процессуальных действиях другого защитника. При отказе лица, в отношении которого проводится проверка, от назначенного защитника следственные

¹ Заключение проверки по обращению Ж. 12.05.2018 / УМВД России по Орловской области.

действия могут быть произведены без участия последнего, за исключением случаев его обязательного участия (ч. 4 ст. 50 УПК). Отказ от защитника не обязателен для дознавателя (следователя) (ч. 2 ст. 52 УПК).

Следует уточнить момент, с которого адвокат участвует в уголовном деле при задержании подозреваемого. Закон указывает на момент фактического задержания лица, подозреваемого в совершении преступления (п. 3а ч. 3 ст. 49 УПК). Защитник должен быть допущен к участию в деле в любом случае с момента доставления его подзащитного к следователю, либо с момента его задержания сотрудниками полиции, когда они действуют на основании постановления следователя. Согласно ч. 1.1, введенной Федеральным законом от 30.12.2015 № 437-ФЗ, «в случае, если защитник участвует в производстве по уголовному делу с момента фактического задержания подозреваемого, его участие в составлении протокола задержания обязательно». Кроме того, до начала допроса подозреваемому по его просьбе обеспечивается свидание с защитником наедине и конфиденциально. В случае необходимости производства процессуальных действий с участием подозреваемого продолжительность свидания свыше 2 часов может быть ограничена следователем с обязательным уведомлением об этом подозреваемого и его защитника. В любом случае продолжительность свидания не может быть менее 2 часов (ч. 4 ст. 92 УПК). Следователь обязан предоставить только одно конфиденциальное свидание защитника с подозреваемым до начала первого допроса, продолжительность которого определяется по их желанию, но может быть ограничена следователем, если составляет более 2 часов. Прочие свидания следователь предоставлять не обязан, однако если подозреваемый пребывает в месте содержания под стражей, и с ним не проводятся процессуальные действия, то защитник вправе с ним встречаться столько раз, сколько сочтет нужным¹.

По смыслу ст. 144 УПК РФ в стадии возбуждения уголовного дела могут проводиться такие следственные действия, как осмотр места происшествия, осмотр трупа, осмотр предметов и документов, освидетельствование, получение образцов для сравнительного исследования, экспертиза. Сам гражданин в таких случаях не в состоянии без профессиональной помощи юриста (адвоката) уяснить правовые нюансы своего положения и избрать оптимальную линию поведения. Поэтому контролирующая функция руководителя следственного органа должна быть направлена, в том числе на обеспечение на данной стадии судопроизводства конституционного права личности на получение квалифицированной юридической помощи.

¹ Цоколова О.И. Задержание подозреваемого: монография. М., 2011. С. 45.

Среди принципов уголовного процесса, закрепленных в главе второй УПК РФ, право каждого на получение квалифицированной юридической помощи в качестве самостоятельного принципа отсутствует. Данное конституционное положение нашло свое отражение на уровне принципа уголовного судопроизводства в ст. 16 УПК РФ как «обеспечение подозреваемому и обвиняемому права на защиту», что представляет собой неполную, частичную реализацию ст. 48 Конституции РФ, поскольку касается права только одного субъекта – уголовно-преследуемого лица, имеющего процессуальный статус подозреваемого или обвиняемого.

Известно, что обвиняемый появляется лишь в стадии предварительного расследования. Поэтому проблема права на защиту в стадии возбуждения уголовного дела сводится к вопросу – является ли подозреваемый участником данной стадии процесса и, соответственно, можно ли утверждать, что подозреваемый на данном этапе уголовно-процессуальной деятельности обеспечен правом на защитника?

Ответ на этот вопрос кроется в нормативном определении того, кто есть подозреваемый в нашем уголовном судопроизводстве.

После принятия Конституции РФ 1993 г. с ее нормой о праве задержанного на адвоката с момента задержания, сложившееся положение с двойственным статусом задержанного было подвергнуто критике и переосмыслению.

Конституционный Суд РФ, как мы уже ранее отмечали, в постановлении от 27.06.2000 по жалобе гражданина Маслова признал неконституционной практику допуска (в наст. время – участия) адвоката-защитника к подозреваемому лишь после составления протокола задержания. Конституционный Суд РФ указал, что «конституционное право пользоваться помощью адвоката (защитника) возникает у конкретного лица с того момента, когда ограничение его прав становится реальным»¹.

Это решение состоялось незадолго до принятия нового УПК РФ, авторы которого не могли не отразить в его нормах выводы и указания Конституционного Суда РФ².

Поэтому, подводя итог, можно утверждать, что на сегодня положения ст. 48 Конституции РФ в стадии возбуждения уголовного дела также реализованы.

¹ По делу о проверке конституционности положений части первой статьи 47 и части второй статьи 51 Уголовно-процессуального кодекса РСФСР в связи с жалобой гражданина В.И. Маслова [Электронный ресурс]: постановление Конституционного Суда Рос. Федерации от 27.06.2000 № 11-П. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

² Белоусов В. О защите прав подозреваемого на стадии возбуждения уголовного дела // Уголовное право. 2009. № 2. С. 77–81.

Чтобы утвердиться в нашей позиции и перейти к дальнейшим рассуждениям, вспомним некоторые положения постановления Конституционного Суда РФ от 27.06.2000 № 11-П. Конституционный Суд РФ в этом своем решении в числе прочего пришел к следующим выводам:

1) объявление протокола задержания не означает превращение «фактического задержания» в уголовно-процессуальное; права подозреваемого приобретаются лицом по факту применения к нему мер принуждения, реально ограничивающих его права и свободы;

2) фактическое задержание, принудительное доставление и последующее удержание в месте производства следственных действий, содержание в изоляции без каких-либо контактов охватываются уголовно-процессуальным задержанием;

3) термины «задержанный», «подозреваемый» должны толковаться в конституционно-правовом, а не в придаваемом ему УПК более узком смысле, когда речь идет об обеспечении прав и законных интересов лица, чьи права и свободы могут быть существенно затронуты действиями и мерами, связанными с уголовным преследованием;

4) орган (должностное лицо), ведущий уголовный процесс, обязан предоставить защитника подозреваемому (по его требованию) во всех случаях, когда его права и свободы существенно затронуты действиями и мерами, связанными с уголовным преследованием. Требование лица, к которому применяются меры процессуального принуждения, о допуске защитника является обязательным для следователя. Проведение в отсутствие защитника следственных действий с участием этого лица следует считать нарушением его права на защиту и с вытекающими отсюда последствиями, предусмотренными ст. 50 Конституции и ч. 3 ст. 69 УПК¹.

Таким образом, исходя из анализа современного законодательства и позиции некоторых процессуалистов, считаем, что осуществление процессуального контроля со стороны руководителя следственного органа по обеспечению конституционных прав участников уголовного судопроизводства на стадии возбуждения уголовного дела должно выступать в качестве обязанности указанного руководителя, так как именно эта мера является наиболее эффективным средством за соблюдением своевременности, законности и обоснованности процессуальной деятельности органов предварительного расследования на первоначальной стадии уголовного процесса в целом. Только посредством систематического процессуального

¹ По делу о проверке конституционности положений части первой статьи 47 и части второй статьи 51 Уголовно-процессуального кодекса РСФСР в связи с жалобой гражданина В.И. Маслова [Электронный ресурс]: постановление Конституционного Суда Рос. Федерации от 27.06.2000 № 11-П. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

контроля возможно выявить недостатки в реализации предписаний Конституции РФ, как следствие, оказать следователю, дознавателю необходимую консультативную и практическую помощь, а также в организации расследования.

§ 2.3. Обеспечение конституционных прав участников уголовного судопроизводства при разрешении руководителем следственного органа жалоб на процессуальные действия (бездействие) и решения следователя

Обеспечение прав и законных интересов участников уголовного судопроизводства является основным вектором уголовно-процессуальной деятельности, фундаментальным положением идеологической парадигмы уголовного судопроизводства. Вместе с тем, как справедливо отмечает Б.Я. Гаврилов, низкая эффективность предварительного расследования в совокупности с мониторингом юридической литературы позволяет констатировать о несовершенстве многих процессуальных правил современного досудебного производства, обуславливающей необходимость обсуждения вопросов развития уголовно-процессуального законодательства в контексте совершенствования уголовно-правовой политики государства¹.

Немаловажной формой обеспечения процессуальных прав участников уголовного судопроизводства является рассмотрение жалоб на действия (бездействия) и решения следователя в рамках досудебного производства по уголовному делу. Важность её заключается в том, что предоставленная возможность обжалования действий (бездействий) и решений должностных лиц является несомненной гарантией реализации со стороны участников процесса, своих конституционных прав и свобод в случае их нарушения. При этом лицо, рассматривающее жалобы граждан в досудебном производстве, обязан осуществлять оценку применяемой нормы с точки зрения соответствия ее положениям Конституции РФ.

В соответствии с изменениями уголовно-процессуального законодательства, внесенными Федеральными законами от 05.06.2007 № 87-ФЗ и от 24.07.2007 № 214-ФЗ, руководителю следственного органа предоставлено право рассмотрения и разрешения жалоб на действия и решения следователя, а также нижестоящего руководителя следственного органа в уголовно-процессуальном порядке. Рассматриваемое полномочие, безусловно, повышает уровень процессуальных гарантий лиц, вовлеченных в сферу уголовного процесса, поскольку руководитель следственного органа лучше иных участников уголовно-процессуальных отношений осведомлен об обстоятельствах конкретного уголовного дела, в его руках сосредоточен широкий круг полномочий, благодаря которому он способен оперативно рассмотреть поступившее обращение и устранить выявленные нарушения.

В настоящее время уголовно-процессуальный закон закрепляет порядок обжалования в ст. 19 и гл. 16 УПК РФ. В соответствии с ч. 1 ст. 123

¹ Гаврилов Б.Я. Идеология формирования современного досудебного производства // Труды Академии управления МВД России. 2018. № 1. С. 22.

УПК РФ действия (бездействие) и решения следователя могут быть обжалованы участниками уголовного судопроизводства в порядке, установленном УПК РФ, а также иными лицами в той части, в которой производимые процессуальные действия и принимаемые процессуальные решения затрагивают их интересы.

Следует согласиться с мнением А.О. Бекетова, что «механическое» включение руководителя следственного органа (наряду с прокурором) в текст ст. 124 УПК РФ неоправданно, так как не учитывается специфика складывающихся при этом правоотношений¹.

Возглавляя следственный орган и являясь должностным лицом, государственным служащим, руководитель замещает должность начальника следственного подразделения (или его заместителя), в связи с чем за ним сохраняется право рассматривать жалобы на действия подчиненных следователей и в ином – административно-процессуальном – порядке. Отметим, что только такой порядок и был предусмотрен для начальника следственного отдела по законодательству РСФСР и Российской Федерации вплоть до 2007 г. Внесение изменений в УПК РФ, которыми руководитель следственного органа приобрел полномочие по рассмотрению уголовно-процессуальных жалоб, не исключило возможность применения административно-процессуального механизма разрешения жалоб.

Административно-процессуальный порядок обжалования имеет более детальное регулирование, общие положения которого закреплены в Федеральном законе от 02.05.2006 № 59-ФЗ², а подробная регламентация изложена в ведомственных нормативных правовых актах. В системе МВД России жалобы рассматриваются в соответствии с «Инструкцией об организации рассмотрения обращений граждан в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации»³.

Изучение практики применения указанных норм в СУ УМВД России по Орловской области свидетельствует о том, что правоприменитель не всегда верно толкует нормы уголовно-процессуального законодательства и ведомственных инструкций, а потому нередко «смешивает» или подменяет различные по правовой природе механизмы рассмотрения и разрешения жалоб участниками уголовного судопроизводства.

¹ Бекетов А.О. Руководитель следственного органа как субъект отношений обжалования: дис. ... канд. юрид. наук. Омск, 2013. С. 107–108.

² О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации: Федер. закон Рос. Федерации от 02.05.2006 № 59-ФЗ // Рос. газ. 2006. 5 мая.

³ Об утверждении Инструкции об организации рассмотрения обращений граждан в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации: приказ МВД России от 12.09.2013 № 707 // Рос. газ. 2014. 17 янв.

Так, 12 апреля 2016 г. в УМВД России по Орловской области поступила жалоба защитника К. на действия следователя и ОУР уголовного розыска по уголовному делу. Проверка жалобы была поручена начальнику СУ УМВД России по Орловской области и начальнику службы собственной безопасности УМВД России по Орловской области в рамках их осуществляемых их полномочий. Несмотря на уголовно-процессуальный характер обжалуемых решений жалоба была рассмотрена в административно-процессуальном порядке. Решение по жалобе было принято 10 мая 2016 г., хотя 29 апреля уголовное дело было направлено прокурору, а 4 мая – с обвинительным заключением в суд¹. Таким образом, устранить выявленные нарушения было бы возможно лишь при соблюдении процессуального порядка рассмотрения жалоб.

В рассматриваемом примере начальнику СУ УМВД России по Орловской области следовало рассмотреть жалобу на процессуальные действия и решения в порядке, предусмотренном УПК РФ, несмотря на требования различного характера, что соответствовало бы требованиям и могло способствовать устранению выявленных нарушений.

В большинстве случаев субъектом рассмотрения жалоб выступает руководитель следственного органа района по месту проведения предварительного расследования. Данный вид ведомственного контроля включает в себя деятельность по проверке проведенных следователем действий, а также действий и решений, на которые поступили жалобы от участников уголовного судопроизводства в связи с возможным нарушением законности этими органами. Результатом такого контроля является либо подтверждение руководителя следственного органа о законности и обоснованности принятого решения или проведенного действия, либо, полное или частичное удовлетворение жалобы, обязывающее следователя устранить допущенное нарушение (ч. 2 ст. 124 УПК).

Согласно ч. 2.1 ст. 124 УПК РФ в случае удовлетворения жалобы в постановлении должны быть указаны процессуальные действия, осуществляемые для ускорения рассмотрения дела, и сроки их осуществления.

Обжалование действий (бездействий) следователя осуществляется по инициативе заинтересованных лиц, чьи права и законные интересы были затронуты его решением или действием (бездействием), в связи с обращением данных лиц к руководителю следственного органа.

Немаловажное значение для ведомственного контроля со стороны руководителя следственного органа, как справедливо отмечает А.О. Беке-

¹ Материалы по жалобе гражданина К. от 12.04.2016 // Архив СУ УМВД России по Орловской области.

тов, имеет срок рассмотрения жалобы¹. Уголовно-процессуальный закон по восстановлению нарушенных процессуальных прав граждан устанавливает определенные сроки. Так, согласно ч. 1 ст. 24 УПК РФ руководитель следственного органа рассматривает жалобу в течение 3 суток со дня ее получения. В исключительных случаях, когда для проверки жалобы необходимо истребовать дополнительные материалы либо принять иные меры, допускается рассмотрение жалобы в срок до 10 суток, о чем извещается заявитель.

Вместе с тем, форма подачи жалобы в уголовно-процессуальном законодательстве не определена. Представляется, жалоба может быть подана как в устной, так и в письменной форме. Письменный вариант жалобы составляется в форме отдельного документа, либо замечаний к протоколу следственного или иного процессуального действия. Устная жалоба может быть выражена лично руководителю следственного органа или при производстве процессуальных действий следователем и должна фиксироваться в соответствующем протоколе следственного действия.

Анализ правоприменительной практики позволяет утверждать, что положения ст. 123, 124 УПК РФ применяются лишь при поступлении документа, именуемого «жалоба», хотя требования об устранении нарушений прав и законных интересов участников уголовного судопроизводства могут быть обличены в форму, например, «заявления», «требования» или в иной документ. По нашему мнению, процессуальный порядок восстановления нарушенных прав должен также разрешаться в установленном УПК РФ порядке и не зависеть от наименования документа.

Компетенция конкретных руководителей следственных подразделений по разрешению жалоб процессуального характера определяется на основании положений ведомственных актов². В системе МВД России это, в частности, приказ Следственного департамента МВД России от 08.11.2011 № 58 «О процессуальных полномочиях руководителей следственных органов»³.

¹ Бекетов А.О. Руководитель следственного органа – субъект обжалования судебного решения в досудебном производстве // Актуальные проблемы российского права. 2016. № 11. С. 152–162.

² Об организации приема, регистрации и проверки сообщений о преступлении в следственных органах (следственных подразделениях) системы Следственного комитета Российской Федерации: приказ СК России от 11.10.2012 № 72 // Рос. газ. 2013. 6 марта; Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия: приказ Генпрокуратуры России от 28.12.2016 № 826 // Законность. 2017. № 3.

³ О процессуальных полномочиях руководителей следственных органов: приказ МВД России от 08.11.2011 № 58 // Рос. газ. 2011. 29 дек.

Вместе с тем, определяемая в ст. 39 УПК РФ дефиниция «руководитель следственного органа» устанавливает полномочия данного должностного лица по выполнению административных, методических и иных организационно-управленческих функций, выходя за рамки закона.

Например, приказом Следственного комитета Российской Федерации полномочия по рассмотрению процессуальных жалоб закреплены в отношении широкого круга руководителей. В соответствии п. 11 приказа Следственного комитета Российской Федерации от 17.10.2014 № 89¹, правом по рассмотрению жалоб участников уголовного процесса наделены руководители управлений, отделов и отделений процессуального контроля главных следственных управлений и следственных управлений Следственного комитета по субъектам Российской Федерации и их заместители, т.е. руководители одного из структурных подразделений Следственного комитета по субъектам, что и ставит под сомнение легитимность такого регулирования.

Напомним, что наличие в жалобе, наряду с процессуальными, иных требований не устраняет ее процессуального характера и не предполагает разрешения жалобы в иные, чем предусмотрены УПК РФ, сроки. Поскольку в действующем законодательстве отсутствует предлагаемый нами механизм выделения жалобы непроцессуального характера в отдельное производство, в настоящее время, если правоприменитель сочтет возможным, необходимо либо в целом разрешить жалобу в срок, не превышающий 10 суток, либо, разрешив не позднее указанного срока вопросы процессуального характера, остальные доводы жалобы рассматривать в другом порядке, определенном соответствующими нормативными актами.

Иное может существенно препятствовать устранению выявленных нарушений.

Есть примеры, когда руководитель следственного органа и прокурор совершают ошибки в принятии процессуальных решений, и указанные незаконные действия выявляются только в судах вышестоящих инстанций. Так, решением Орловского областного суда от 30.05.2018 по апелляционной жалобе осужденного N на приговор Кромского районного суда Орловской области от 06.04.2018 приговор был отменен, а уголовное дело направлено прокурору для устранения препятствий его рассмотрения судом.

Судом было установлено, что в нарушение требований закона руководитель следственного органа соединил в одно производство уголовные дела о преступлениях, подследственных в соответствии со ст. 150 и 151

¹ Об объеме процессуальных полномочий руководителей следственных органов Следственного комитета Российской Федерации: приказ СК России от 17.10.2014 № 89 // Рос. газ. 2014. 28 нояб.

УПК РФ разным органам предварительного расследования без процессуального решения прокурора, а следователь принял данное уголовное дело при отсутствии процессуального решения прокурора и ранее решения руководителя следственного органа.

В дальнейшем следователь проводила следственные действия в рамках уголовного дела, руководитель следственного органа согласовал, а заместитель прокурора утвердил обвинительное заключение по данному уголовному делу и направил его в суд.

При таких обстоятельствах, как постановил суд второй инстанции, суд первой инстанции не вправе был на основе предъявленного обвинения по настоящему уголовному делу выносить обвинительный приговор, который суд апелляционной инстанции по указанным выше основаниям не может признать законным и обоснованным¹.

Еще один вопрос связан с реализацией должностных прав и обязанностей следователя и обжалования им решений руководителя следственного органа. Так, согласно ч. 3 ст. 39 УПК РФ указания руководителя следственного органа по уголовному делу даются в письменном виде и обязательны для исполнения следователем. Следователь эти указания может обжаловать руководителю вышестоящего следственного органа, но обжалование этих указаний не приостанавливает их исполнение.

Обжалование следователем указаний руководителя следственного органа приостанавливает их исполнение только в тех случаях, когда они касаются: изъятия уголовного дела и передачи его другому следователю; привлечения лица в качестве обвиняемого; квалификации преступления, объема обвинения; избрания меры пресечения; производства следственных действий, которые допускаются только по судебному решению; направления уголовного дела в суд или его прекращения. В этой связи следует согласиться с мнением А.В. Победкина, Е.А. Новикова о необходимости законодательного закрепления приостановления любых указаний руководителя следственного органа в случае их обжалования следователем, а также обязанность руководителя прояснять мотивировку вынесения указаний². По нашему мнению, реализация указанного предложения сохраняет процессуальную самостоятельность следователя, обеспечивает гарантии прав и законных интересов участников уголовного судопроизводства, позволяет следователю самостоятельно определять направление предварительного следствия и выбор следственных и иных процессуальных действий, направленных на получение необходимых обстоятельств, подлежащих дока-

¹ Апелляционное постановление Орловского областного суда [Электронный ресурс]: от 30.05.2018 по делу № 22-576/2018. URL: <http://sudact.ru/regular/doc/1uAA7fOtbMIV>.

² Победкин А.В., Новиков Е.А. Руководитель следственного органа (процессуальные и организационные аспекты): монография. М., 2010. С. 91.

зыванию при производстве по уголовному делу. В этой связи следует поддержать позицию А.В. Образцова о взаимосвязанной ответственности руководителя следственного органа и следователя, которые действуют в рамках своих компетенций для достижения общей цели¹.

Жалобы, не носящие процессуальный характер, должны рассматриваться руководителем следственного органа в общем порядке (согласно положениям Федерального закона от 02.05.2006 № 59-ФЗ).

Таким образом, на основании всего вышеизложенного можно сделать вывод о том, что предметом обжалования руководителю следственного органа в порядке ст. 124 УПК РФ, по нашему мнению, выступают действия и решения, которые обусловлены уголовно-процессуальными отношениями. Закон позволяет обжаловать и бездействие следователя, нижестоящего руководителя следственного органа в порядке, предусмотренном ст. 124 УПК РФ. Полагаем, такое бездействие должно выражаться в неисполнении обязанностей, непосредственно связанных с производством по конкретному уголовному делу.

¹ Образцов А.В. Сущность процессуального руководства предварительным расследованием // Труды Академии управления МВД России. 2017. № 1. С. 34.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

На основе проведенного в работе анализа роли руководителя предварительного следствия в обеспечении конституционных прав в уголовном производстве были сформулированы основные выводы.

В результате проведенной реформы организации досудебного производства на принципиально новой основе перераспределены процессуальные полномочия между надзирающим прокурором и руководителем следственного подразделения, существенно изменив их процессуальный статус и характер процессуальных взаимоотношений между ними. Главным образом указанные изменения были направлены на усиление и расширение полномочий руководителей предварительного расследования, разграничение и закрепление функций прокурорского надзора и процессуального руководства за различными и организационно независимыми участниками уголовного судопроизводства путем корректировки полномочий по обеспечению конституционных прав лиц, принимающих участие при производстве по уголовному делу.

Правовые положения руководителя следственного органа, определяются как его внутриотраслевой правовой статус в совокупности таких взаимосвязанных и неотъемлемых элементов, как правосубъектность, функция обвинения и функции, осуществляемые с целью реализации задач уголовного судопроизводства, гарантии реализации прав и исполнения обязанностей, а также ответственность за ненадлежащее исполнение своих обязанностей и обязанностей подчиненных сотрудников.

Юридическая природа процессуальной деятельности руководителя предварительного следствия раскрывает ее производный от процессуальной деятельности следователя характер. Объектом руководства является уголовно-процессуальная деятельность следователя. Предметом, обусловленным обеспечивающим характером руководства реализации функции расследования, выступает его законность, обоснованность, своевременность, полнота и объективность.

Полномочия руководителя следственного органа по обеспечению конституционных прав участников представляет собой многофункциональную уголовно-процессуальную деятельность в досудебном производстве, осуществляемую в определяемых уголовно-процессуальным законом формах и направленную, прежде всего, на реализацию комплексного института обеспечения прав граждан и участников уголовного судопроизводства.

Исходя из анализа современного законодательства и позиции некоторых процессуалистов, считаем, что осуществление процессуального контроля со стороны руководителя следственного органа по обеспечению

конституционных прав участников уголовного судопроизводства на стадии возбуждения уголовного дела должно выступать в качестве обязанности указанного руководителя, так как именно эта мера является наиболее эффективным средством за соблюдением своевременности, законности и обоснованности процессуальной деятельности органов предварительного расследования на первоначальной стадии уголовного процесса в целом. Только посредством систематического процессуального контроля возможно выявить недостатки в реализации предписаний Конституции РФ, как следствие, оказать следователю необходимую консультативную и практическую помощи, а также организации расследования.

Рассмотрев вопрос по обеспечению конституционных прав участников уголовного судопроизводства на стадии предварительного расследования пришли к выводу, что обязанности руководителя следственного органа реализуются в этой области на всем протяжении расследования, затрагивают большинство процессуальных действий и решений, связанных с ходом производства по уголовному делу, обеспечением безопасности, дачи согласия руководителя следственного органа на производство следственных действий на вынесения ходатайства перед судом, а также избрания мер процессуального принуждения, на продление сроков предварительного следствия.

Предметом обжалования руководителю следственного органа в порядке ст. 124 УПК РФ, по нашему мнению, выступают действия и решения, которые обусловлены уголовно-процессуальными отношениями. Закон позволяет обжаловать и бездействие следователя, нижестоящего руководителя следственного органа в порядке, предусмотренном ст. 124 УПК РФ. Полагаем, такое бездействие должно выражаться в неисполнении обязанностей, непосредственно связанных с производством по конкретному уголовному делу.

Жалобы, не носящие процессуальный характер, должны рассматриваться руководителем следственного органа в общем порядке (согласно положениям Федерального закона от 02.05.2006 № 59-ФЗ).

Вместе с тем, при некоторых положительных результатах, действующий УПК не уделяет достаточно внимания решению целого ряда важных и проблемных вопросов правового положения указанных руководителей, что, в свою очередь, влечет необходимость внесения в изменений и дополнений в УПК РФ.

Следует обратить внимание на то, что правовая регламентация обеспечительной деятельности руководителя следственного органа нуждается в дальнейшем совершенствовании. На наш взгляд, является целесообразным закрепить в законе более строго очерченный процессуальный регламент деятельности указанного участника уголовного процесса, предпола-

гающий не только перечень его процессуальных полномочий, как это в основном имеет место в настоящее время, но и основания их применения, последовательность осуществления, порядок процессуального оформления, механизм ответственности.

Думается, что изменение процессуальных норм в рассматриваемом аспекте будет способствовать росту эффективности уголовно-процессуальной деятельности руководителя следственного органа в сфере обеспечения прав и законных интересов участников уголовного процесса.

Возглавляя следственный орган и являясь должностным лицом, государственным служащим, руководитель замещает должность начальника следственного подразделения (или его заместителя), в связи с чем за ним сохраняется право рассматривать жалобы на действия подчиненных следователей и в ином – административно-процессуальном – порядке. Отметим, что только такой порядок и был предусмотрен для начальника следственного отдела по законодательству РСФСР и Российской Федерации вплоть до 2007 г. Внесение изменений в УПК РФ, которыми руководитель следственного органа приобрел полномочие по рассмотрению уголовно-процессуальных жалоб, не исключило возможность применения административно-процессуального механизма разрешения жалоб.

Приказ УМВД России по Орловской области от 22.01.2016 № 6 «Об утверждении Инструкции о порядке и сроках проведения основного комплекса следственных и иных процессуальных действий в течение первого месяца предварительного следствия» необходимо изложить в новой редакции, с учетом положений действующего УПК РФ и ТК РФ.

Учебно-практическое пособие

Авторы:

кандидат юридических наук
Семёнов Евгений Алексеевич;

доктор юридических наук, доцент
Марковичева Елена Викторовна;

кандидат юридических наук
Ветрова Оксана Александровна;

кандидат юридических наук
Гришина Елена Борисовна

**ПРАВОВОЙ СТАТУС И ПРОЦЕССУАЛЬНЫЙ ПОРЯДОК
УЧАСТИЯ РУКОВОДИТЕЛЯ СЛЕДСТВЕННОГО ОРГАНА
ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО ОРГАНА МВД РОССИИ
В ПРОИЗВОДСТВЕ ПО УГОЛОВНОМУ ДЕЛУ**

Свидетельство о государственной аккредитации
Рег. № 2660 от 02.08.2017.

Подписано в печать 16.03.2020. Формат 60x90¹/₁₆.
Усл. печ. л. – 3,88. Тираж 22 экз. Заказ № 75.

Орловский юридический институт МВД России имени В.В. Лукьянова.
302027, г. Орел, ул. Игнатова, 2.