ПОЛНОМОЧИЯ РУКОВОДИТЕЛЯ СЛЕДСТВЕННОГО ОРГАНА В ДОСУДЕБНОМ ПРОИЗВОДСТВЕ

УДК 343.13

В.А. СЕМЕНЦОВ, О.В. ГЛАДЫШЕВА

Деятельность руководителя следственного органа, не посягая на процессуальную самостоятельность следователя, призвана обеспечить высокое качество, полноту и объективность предварительного следствия, соблюдение прав и защиту законных интересов участников досудебного производства. Процессуальный статус должностное лицо, возглавляющее следственное подразделение, приобрело после принятия Указа Президиума Верховного Совета РСФСР от 14 декабря 1965 г., который дополнил ст. 34 УПК РСФСР пунктом «6 а», где формулировалось понятие начальника следственного отдела, а в ст. 127.1 УПК РСФСР закрепил его процессуальные полномочия.

В период разработки ныне действующего уголовно-процессуального законодательства некоторые ученые ставили под сомнение целесообразность осуществления начальником следственного отдела процессуальных полномочий по контролю за своевременностью действий следователя по раскрытию и предупреждению преступлений, принятию мер к наиболее полному и объективному производству предварительного следствия.

Так, авторы-разработчики теоретической модели УПК вообще считали, что необходимо ликвидировать процессуальную фигуру начальника следственного отдела как мешающую усилению прокурорского надзора [12, с. 14]. Однако УПК РФ 2001 г. не только сохранил процессуальную фигуру начальника следственного отдела, но и несколько расширил его полномочия.

Федеральный закон от 5 июня 2007 г. признал утратившим силу п. 18 ст. 5 УПК РФ, закреплявший понятие начальника следственного отдела как должностного лица, возглавляющего соответствующее следственное подразделение, а также его заместителя, и ввел в ст. 5 УПК РФ п. 38.1, в котором дано новое понятие «руководитель следственного органа», однако сохранил его сущность.

Толковый словарь русского языка трактует слово «руководить» как «направлять чью-либо деятельность» [8, с. 687]. При этом подразумевается, что руководимое лицо (в нашем случае следователь) воспринимает волю руководителя и сознательно подчиняется ей. Процессуальная самостоятельность следователя не признает никакого иного руководства расследованием, кроме как со стороны руководителя следственного органа, и в тех пределах, которые установлены законом. Деятельность руководителя следственного органа, не посягая на процессуальную самостоятельность следователя, призвана обеспечить высокое качество, всесторонность, полноту и объективность предварительного следствия. Поэтому нужно признать обоснованным решение законодателя об изменении наименования должностного лица, возглавляющего соответствующее следственное подразделение: руководитель следственного органа является самостоятельным участником уголовного судопроизводства, представляет сторону обвинения и осуществляет процессуальное руководство деятельностью следователя.

Несомненное преимущество руководителя следственного органа по сравнению с прокурором – непосредственная близость к объекту контроля (действиям и решениям следователя). Это создает условия для непрерывной проверки соблюдения требований закона и своевременного реагирования на выявленные нарушения и просчеты. Роль и назначение руководителя следственного органа заключаются в том, чтобы надлежащим образом организовать уголовно-процессуальную деятельность в возглавляемом им следственном подразделении, равномерно распределять нагрузку среди следователей в соответствии с их опытом и квалификацией для обеспечения высокого качества, полноты и объективности предварительного следствия по уголовным делам [4, с. 76].

Наряду с совершенствованием процессуального статуса руководителя следственного органа в последние годы принимались меры организационного характера, направленные на повышение эффективности предварительного следствия. К числу таких мер относится создание Следственного комитета РФ. Идея создания Следственного комитета как службы обвинительной власти была официально озвучена в Концепции судебной реформы, одобренной Верховным Советом РСФСР 24 октября 1991 г., хотя полемика по этому вопросу среди ученых и практиков продолжается более 40 лет.

27 сентября 2010 г. президентом РФ Д. А. Медведевым подписан указ о создании на базе Следственного комитета при прокуратуре РФ Следственного комитета РФ в целях совершенствования деятельности органов предварительного следствия и усиления прокурорского надзора. Функционирование Следственного

комитета вне системы прокуратуры РФ должно создать необходимые условия для эффективной реализации полномочий прокуроров по надзору за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия, усиления взаимодействия следственных органов с органами прокуратуры, повысить объективность следствия и тем самым обеспечить законность в сфере уголовного судопроизводства и неукоснительное соблюдение конституционных прав граждан.

Глава государства на совещании, посвященном обсуждению законопроекта «О полиции», заявил, что «органы следствия других ведомств, в том числе и МВД, пока останутся самостоятельными, но время покажет, в каком направлении стоит двигаться... В дальнейшем могут быть приняты иные решения, в том числе передача всех дел в Следственный комитет» [5].

28 декабря 2010 г. был принят Федеральный закон «О Следственном комитете Российской Федерации» (далее – Закон о Следственном комитете). Согласно ст. 5 данного Закона деятельность новой правоохранительной структуры основывается на принципах законности, независимости, гласности, единства и централизации, а в ст. 11 закреплен порядок рассмотрения заявлений и иных обращений, содержащих сообщения о преступлениях, ходатайств по уголовным делам, жалоб на действия (бездействие) и решения руководителей следственных органов и следователей в порядке, установленном УПК РФ. 17 января 2011 г. опубликован Указ Президента РФ «Вопросы деятельности Следственного комитета Российской Федерации», которым утверждены Положение о Следственном комитете и штатная численность его сотрудников.

Сосредоточение всего следственного аппарата в Следственном комитете – наилучшее решение вопроса об организационных формах раскрытия и расследования преступлений, обеспечения процессуальной самостоятельности следователя. Однако необходимо учитывать, что независимость следователя может ограничивать и внутри органа, даже если этим органом будет Следственный комитет.

В связи с этим В. Т. Томин справедливо отмечает: «Не следует забывать, что орган предварительного следствия – это не следственный аппарат, а следователь. Поэтому проблема процессуальной независимости следователя не сводится к обособлению аппарата, для ее решения необходимо озаботиться самостоятельностью следователя внутри аппарата» [11, с. 138].

Кроме того, имеется негативный опыт создания Государственного следственного комитета в Казахстане в 1995 г., который обеспечивал предварительное расследование всех категорий уголовных дел. Однако 5 ноября 1997 г. он был упразднен, так как поспешность при его создании привела к частичному разрушению существовавшей системы предварительного расследования преступлений и снижению уровня государственного контроля в области уголовной политики.

1 марта 2011 г. Следственный комитет при МВД РФ преобразован в Следственный департамент, что было предопределено реформированием существующий системы следственных органов. При этом количество действующих управлений Следственного комитета сокращено, но следственная часть, в которую входят управления по расследованию уголовных преступлений, сохраняется, как была. Обусловлено это тем, что на долю следователей системы МВД приходится основная нагрузка – более 77% уголовных дел, а средняя нагрузка составляет 32 уголовных дела на одного следователя, что почти в три раза выше, чем у следователей других правоохранительных органов.

Деятельность руководителя следственного органа включает реализацию нескольких групп полномочий. По мнению С. А. Табакова, нужно различать три группы его полномочий: «Первая ...по осуществлению контроля и руководства предварительным следствием (проверять материалы уголовного дела, давать указания и др.). Вторая группа полномочий носит процессуально-организационный характер и направлена на организацию предварительного следствия в подчиненном подразделении (поручать производство предварительного следствия, изымать уголовное дело у следователя и др.). Наконец, третья группа полномочий отражает относительно новое направление деятельности руководителя следственного органа, связанное с самостоятельным устранением выявленных нарушений закона (отменять незаконные или необоснованные постановления следователя, возвращать уголовное дело следователю для производства дополнительного расследования и др.)» [10, с. 8].

Е. А. Новиков, анализируя процессуальные полномочия руководителя следственного органа, подразделяет их по нескольким основаниям, в зависимости от содержания: 1) полномочия, обеспечивающие возможность выявления недостатков и процессуальных нарушений; 2) полномочия, обеспечивающие устранение выявленных недостатков и процессуальных нарушений; в зависимости от сферы воздействия: 1) полномочия по контролю за деятельностью следователей по расследованию конкретных уголовных дел, затрагивающие существо уголовного дела; 2) полномочия по процессуальному контролю, которые не затрагивают существа уголовного дела и связаны с определением субъекта расследования» [7, с. 16].

С. Ф. Шумилин в зависимости от способа закрепления в УПК РФ предлагает различать: 1) полномочия руководителя следственного органа, закрепленные в уголовно-процессуальных нормах в виде предписаний, устанавливающих его право либо обязанность осуществлять определенные процессуальные действия (нормативные полномочия); 2) полномочия руководителя следственного органа, которые обнаруживаются путем толкования отдельных норм УПК РФ [15, с. 83–87].

О. В. Химичева полагает, что руководитель следственного органа осуществляет основную функцию процессуального контроля и дополнительную – исследование обстоятельств уголовного дела (в случае принятия уголовного дела к своему производству), а процессуальное руководство есть форма реализации процессуального контроля [14, с. 110].

С учетом современного процессуального положения руководителя следственного органа Л. А. Воскобитова предлагает такую классификацию его полномочий:

1) по распределению уголовных дел между следователями (полномочия по поручению производства следствия следователю, по перераспределению уголовных дел, по созданию следственной группы и др.);

2) по проверке хода расследования и контролю его качества (полномочия по проверке материалов уголовного дела, по осуществлению контроля качества расследования путем реализации права утверждать постановления следователя);

3) по руководству ходом расследования и своевременностью исправления ошибок и нарушений закона, допущенных следователем (полномочие (основное) давать письменные и обязательные для исполнения указания; полномочие по обеспечению соблюдения следователем сроков расследования и право продлевать их в случае необходимости; право отменять незаконные или необоснованные постановления следователя) [13, с. 134–137].

В приведенных и иных классификациях полномочий руководителя следственного органа выделяется организационный (административный) и ведомственный (процессуальный) контроль. Первый реализуется в рамках организации процесса расследования, второй – в процессуальных формах и на основе возникающих уголовно-процессуальных правоотношений. Причем во второй группе выделяют также ознакомительные и властно-распорядительные полномочия руководителя следственного органа [6, с. 16].

Таким образом, в исследованиях, посвященных вопросам содержания процессуальной деятельности руководителя следственного органа, выделяются несколько ее направлений, основными из которых выступают организационное и процессуальное. При этом справедливо указывается на условность такого деления.

По этому поводу В. П. Божьев резонно замечает: «Процессуальное руководство деятельностью по расследованию преступлений – это сложный многоуровневый комплексный феномен. Попытка вычленить здесь только процессуальный аспект может быть решена лишь частично и в высшей степени условно, так как в реальной действительности процессуальная и организационно-управленческая деятельность по руководству следователями переплетаются между собой» [1, с. 22].

В самом общем виде следует отметить, что руководитель следственного органа является наиболее близким к следователю в организационном отношении должностным лицом и уже в силу этого обладает неоспоримыми преимуществами при оперативном разрешении споров, конфликтов между участниками производства по уголовным делам. В то же время эффективность его деятельности непосредственно зависит от объема и характера его процессуальных полномочий.

Приказом Следственного комитета РФ от 15 января 2011 г. установлены объем и пределы процессуальных полномочий руководителей следственных органов (подразделений) системы Следственного комитета РФ. В частности, определено, кто осуществляет полномочия, предусмотренные УПК РФ для руководителей следственных органов по регионам, а также по районам, городам. В приказе отмечается, что по смыслу положений ст. 39 УПК РФ следственным органом является орган, выполняющий функции предварительного расследования преступлений и процессуального контроля деятельности должностных лиц этого следственного органа. Указанные функции следственный орган может осуществлять непосредственно или через входящие в него соответствующие следственные подразделения, к компетенции которых отнесено производство предварительного следствия и (или) осуществление процессуального контроля [9].

В ч. 1 ст. 39 УПК РФ закреплены полномочия руководителя следственного органа – от права поручать производство предварительного следствия следователю либо нескольким следователям до права возвращать уголовное дело следователю с указанием о производстве дополнительного расследования. При этом нужно учитывать, что с 7 сентября 2007 г. и в последующем полномочия руководителя следственного органа существенно изменялись за счет перехода к нему части полномочий прокурора.

По этому поводу Б. Я. Гаврилов отмечает, что решение законодателя о передаче практически

в полном объеме процессуальных полномочий в досудебном производстве от прокурора к руководителю следственного органа выглядит не только абсолютно логичным, но и, что не менее важно, своевременным [3, с. 20].

Указания руководителя следственного органа по уголовному делу даются в письменном виде и обязательны для исполнения следователем. Все они, за исключением указаний, предусмотренных ч. 4 ст. 39 УПК РФ, могут быть обжалованы следователем руководителю вышестоящего следственного органа. Д. А. Влезько считает, что следователь должен выполнять не только письменные указания, но и устные распоряжения руководителя следственного органа [2, с. 11].

Полагаем, что это ошибочное суждение. Распоряжения и указания имеют различную правовую природу и значение. В уголовно-процессуальном законе говорится только об указаниях, которые даются в письменном виде и обязательны для исполнения (повторим это еще раз). Распоряжения же носят не процессуальный, а организационный характер и призваны, например, обеспечивать организацию четкой системы дежурств следователей, согласованную с оперативными службами и экспертными учреждениями, для их незамедлительного выезда на место происшествия.

Проведенный анализ полномочий руководителя следственного органа показывает, что они сформулированы (ст. 39 УПК РФ) в основном применительно к производству по делу в стадии предварительного расследования. В то же время на практике руководитель следственного органа является активным участником и стадии возбуждения уголовного дела – от момента поступления сообщения о преступлении до принятия решения о возбуждении уголовного дела либо отказе в этом. Однако в тексте УПК РФ вопросы участия руководителя следственного органа в стадии возбуждения уголовного дела регламентируются фрагментарно.

Представляется, что для усиления степени влияния руководителя следственного органа на состояние законности, обеспечения прав и законных интересов участников в стадии возбуждения уголовного дела целесообразно дополнить его статус следующими полномочиями:

1) изымать материалы проверки сообщения о преступлении у следователя и передавать их другому следователю, дополнив п. 1 ч. 1 ст. 39 УПК РФ после слов «а также изымать» словами «материалы проверки сообщения о преступлении» и далее по тексту закона;

2) давать следователю указания о проведении проверки сообщения о преступлении, дополнив п. 3 ч. 1 ст. 39 УПК РФ после слов «давать следователю указания о» словами «проверке сообщения о преступлении» и далее по тексту.

1. Божьев В. П. Проблемы организации процессуального руководства производством предварительного следствия // Проблемы управления органами расследования преступлений в связи с изменением уголовно-процессуального законодательства: материалы межвузовской науч.-практ. конф. 10 апреля 2008 г. М. : Академия управления МВД России, 2008. Ч. 1.
2. Влезько Д. В. Проблемы организационных функций начальника следственного отдела: дис. ... канд. юрид. наук. Краснодар, 2002.
3. Гаврилов Б. Я. Усовершенствование предварительного следствия (с позиции Федерального закона от 05.06.2007 № 87-ФЗ) // Уголовный процесс. 2007. № 9.
4. Гладышева О. В., Семенцов В. А. Уголовно-процессуальное право. Общая часть и досудебное производство: курс лекций. Краснодар, 2011.
5. Д. Медведев вывел Следственный комитет из ведения прокуратуры // СПС «КонсультантПлюс».
6. Кальницкий В. В. Ведомственный процессуальный контроль за деятельностью следователей органов внутренних дел: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1982. С. 16; Правоохранительные органы: учеб. М., 2007.
7. Новиков Е. А. Руководитель следственного органа в российском уголовном судопроизводстве: процессуальные и организационные аспекты: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009.
8. Ожегов С. И., Шведова Н. Ю. Толковый словарь русского языка. М., 1997.
9. Приказ Следственного комитета РФ от 15 января 2011 г. № 5 «Об установлении объема и пределов процессуальных полномочий руководителей следственных органов (следственных подразделений) системы Следственного комитета Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».
10. Табаков С. А. Ведомственный процессуальный контроль за деятельностью следователей и дознавателей органов внутренних дел: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Омск, 2009.
11. Томин В. Т. Острые углы уголовного судопроизводства. М., 1991.
12. Уголовно-процессуальное законодательство Союза ССР и РСФСР. Теоретическая модель / под ред. В.М. Савицкого. – М., 1990.
13. Уголовно-процессуальное право Российской Федерации: учеб. / отв. ред. П.А. Лупинская. – 2-е изд., перераб. и доп. М., 2009.
14. Химичева О. В. Концептуальные основы процессуального контроля и надзора на досудебных стадиях уголовного судопроизводства: моногр. М., 2004.
15. Шумилин С. Ф. Полномочия следователя: механизм и проблемы реализации. М., 2006.