

НЕКОТОРЫЕ ВОПРОСЫ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ВЕДОМСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ ПРИ ПРОИЗВОДСТВЕ ПРЕДВАРИТЕЛЬНОГО РАССЛЕДОВАНИЯ

С. М. Даровских

Южно-Уральский государственный университет (национальный исследовательский университет), г. Челябинск, Российская Федерация

В статье рассматриваются особенности ведомственного контроля, осуществляемого руководителем следственного органа в стадии предварительного расследования. Автор обосновывает вывод о том, что наделение широкими полномочиями руководителя следственного органа по контролю за процессуальными действиями и решениями лишает следователя proceduralной самостоятельности.

Ключевые слова: следователь, руководитель следственного органа, контроль, надзор, полномочия, proceduralная самостоятельность.

SOME ISSUES OF DEPARTMENT CONTROL IN PRELIMINARY INVESTIGATION

S. Darovskikh

South Ural State University (National Research University), Cheliabinsk, Russian Federation

The article considers the specific features of department control by the heads of investigation departments in the stage of preliminary investigation. The author justifies the conclusion that given much power to the head of the investigation departments to control the proceedings and make decisions deprives the investigators of procedural autonomy.

Keywords: investigator, head of the investigation department, control, supervision, powers, procedural autonomy.

Формулируя понятие «следователь» в уголовно-процессуальном кодексе, законодатель не совсем последователен, поскольку в п. 41 статьи 5 УПК РФ указал, что это «должностное лицо, уполномоченное осуществлять предварительное следствие по уголовному делу, а также иные полномочия, предусмотренные данным законом. В части первой статьи 38 УПК РФ сказано несколько иначе «следователь является должностным лицом, уполномоченным в пределах своей компетенции, предусмотренной настоящим кодексом, осуществлять предварительное следствие по уголовному делу», ни о каких «иных полномочиях» речь уже не идет. Обращаясь к полномочиям данного ключевого участника уголовного судопроизводства, следует учитывать не только ч. 2 ст. 38 УПК

РФ, но и статью 39 УПК РФ, регламентирующую полномочия руководителя следственного органа, поскольку законодатель разместил право следователя на обжалование указаний руководителя следственного органа не в статье 38, что было бы логично, а в ч. 3 ст. 39 УПК РФ. Появление руководителя следственного органа изменило процессуальное положение как следователя, так и надзирающего за следствием прокурора, и, как отмечал Генеральный прокурор РФ Ю.Я. Чайка, нарушило тот разумный существовавший ранее баланс между ведомственным контролем и прокурорским надзором уголовно-процессуальной деятельности [1]. Руководитель следственного органа получил широчайшие возможности принимать по расследуемому уголовному делу волевые решения, которые

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПРЕДВАРИТЕЛЬНОГО РАССЛЕДОВАНИЯ В ОВД

позволяют ему корректировать либо отменять решения подчиняющегося ему следователя и, более того, давать обязательные к исполнению указания, а при их невыполнении наказывать своего подчиненного.

В соответствии с уголовно-процессуальным законом руководитель следственного органа вправе: поручать производство предварительного следствия следователю либо нескольким следователям, а также изымать уголовное дело у следователя и передавать его другому следователю, создавать следственную группу, изменять ее состав, либо принимать уголовное дело к своему производству; отменять постановления следователя, в том числе касающиеся вопросов проверки сообщений о преступлении; давать следователю указания о направлении расследования, производстве отдельных следственных действий, привлечении лица в качестве обвиняемого, об избрании меры пресечения в отношении обвиняемого, подозреваемого, о квалификации преступного деяния, об объеме обвинения. Именно с разрешения руководителя следственного органа следователь вправе обращаться в суд с ходатайством об избрании, продлении, отмене или изменении меры пресечения либо производстве иного процессуального действия, допускаемого только на основании судебного решения. Руководитель следственного органа также вправе сам допрашивать обвиняемого, подозреваемого без принятия дела к своему производству при решении вопроса о даче согласия следователю на возбуждение перед судом ходатайства о мере пресечения и производстве следственных действий, затрагивающих конституционные права граждан. Он вправе отстранять следователя от расследования в случае нарушения им требований закона, давать обязательные для следователя указания и обеспечивать их выполнение, а также осуществляет иные полномочия, предусмотренные УПК РФ.

В науке высказывали мнения, относительно того, что данные полномочия должны быть еще более расширены за счет закрепления за руководителем следственного органа права на утверждение обвинительного заключения. В качестве обоснования данной позиции ее авторы И.А. Насонова и Н.А. Моругина указывали на то, что поскольку руководитель следственного органа осуществляет постоянный тотальный контроль за расследованием уголовного дела начиная с доследственной проверки и до передачи уголовного дела

в суд, вполне логично если он будет и утверждать итоговый документ расследования [2].

Однако даже без права на утверждение обвинительного заключения руководителем следственного органа следователь находится в полной зависимости от мнения и решений данного участника процесса. Наделение руководителя следственного органа указанным объемом полномочий вполне обосновано позволило ученым говорить об утрате следователем процессуальной самостоятельности и расширении ведомственного контроля, то есть создания ситуации, когда руководитель следственного органа фактически контролирует самого себя, надзирает за самим собой [3], т. к. на следствии в настоящее время реализуется только одна правовая позиция – мнение руководителя следственного органа.

Ведомственный контроль, безусловно, отличается как от прокурорского надзора, так и судебного контроля. Преимущества данного контроля в том, что должностное лицо, наделенное правом контроля, имеет возможность выявлять допускаемые следователями нарушения, ошибки, злоупотребления непосредственно в ходе расследования, либо в самые кратчайшие сроки после их совершения и незамедлительно принимать меры к их устраниению. Такая возможность обеспечивается как положениями ст. 39 УПК РФ, о чем уже было сказано, так и приказами Следственного комитета РФ от 15 января 2011 г. № 2 «Об организации предварительного расследования в Следственном комитете Российской Федерации» и от 15 января 2011 г. № 1 «Об организации процессуального контроля в Следственном комитете Российской Федерации»¹ где отмечено, что руководитель следственного органа обязан «обеспечивать изучение всех сообщений и материалов, поступивших для проверки в порядке ст. 144, 145 УПК РФ. При необходимости давать соответствующие письменные указания, направленные на обеспечение оперативности и полноты проведения процессуальной проверки. Все материалы проверки сообщений о преступлениях, по которым приняты процессуальные решения об отказе в возбуждении уголовного дела, незамед-

¹ Об организации предварительного расследования в Следственном комитете Российской Федерации : приказ Следственного комитета РФ от 15 января 2011 г. № 2; Об организации процессуального контроля в Следственном комитете Российской Федерации : приказ Следственного комитета РФ от 15 января 2011 г. №1 // Справ.-правовая система «КонсультантПлюс».

лительно тщательно изучать. Своевременно отменять незаконные и необоснованные постановления следователей...», а в п. 1.9 говорится, что руководитель следственного органа обязан «организовывать незамедлительное изучение материалов, послуживших основанием для возбуждения уголовного дела, а также отмену незаконных и необоснованных таких постановлений, руководствуясь п. 2 ч. 1 ст. 39 УПК РФ», а также «...не допускать принятия процессуальных решений по результатам проверки без исполнения ранее данных указаний в полном объеме за исключением тех, которые невозможно исполнить в силу объективных причин. В каждом случае вынесения незаконного и необоснованного решения рассматривать вопрос об ответственности должностного лица, его вынесшего»².

Такой подход сохранен и в приказе от 17 октября 2014 г. № 89 «Об объеме процессуальных полномочий руководителей следственных органов Следственного комитета Российской Федерации»³.

При осуществлении прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия надзирающий прокурор такими возможностями не располагает. Прокурорский надзор, проводимый в рамках действующего законодательства, фактически является последующим, позволяющим выявлять и устранять нарушения законности после их совершения и только в том случае, если в прокуратуру поступит соответствующая информация об уже допущенных на следствии нарушениях, либо прокурор обнаружит нарушения при окончании предварительного расследования, утверждая обвинительное заключение. Судебный контроль также лишен возможности выявлять различные нарушения законности, допускаемые в ходе расследования уголовных дел. Судья рассматривает только тот вопрос, который перед ним поставлен, например, о возможности совершения обыска в квартире, и за пределы этого вопроса не выходит. Полномочия судьи носят судебный характер, а не следственный. Судья либо дает

² О процессуальных полномочиях руководителей следственных органов : приказ Следственного департамента МВД России от 8 ноября 2011 г. № 58 (с изм. и доп. по сост. на 22 сентября 2014 г.) // Справ.-правовая «Гарант».

³ Об объеме процессуальных полномочий руководителей следственных органов Следственного комитета Российской Федерации : приказ от 17 октября 2014 года № 89 // Справ.-правовая система «КонсультантПлюс».

согласие на проведение обыска, если считает проведение данного следственного действия правомерным, либо отказывает в его проведении и только.

Анализ взаимоотношений руководителя следственного органа и следователя позволил выявить ряд проблем, которые, на наш взгляд, проявляются в следующем.

Во-первых, у следователя практически нет возможности отстаивать свое мнение и свои решения перед руководителем следственного органа. Например, в соответствии с п. 5 ч. 2 ст. 38 УПК РФ следователь может обжаловать ряд решений прокурора только с согласия руководителя следственного органа, вне зависимости от своего мнения. Закрепленное же в ч. 3 ст. 39 УПК РФ право на обжалование указаний своего руководителя следователи фактически не используют. По данным, опубликованным в печати и практически совпадающим с результатами наших исследований, 91,3% следователей системы МВД и 86,8% следователей Следственного комитета ни разу не обжаловали указания руководителя следственного органа [4]. Причина не только в психологическом барьере, не позволяющем публично не соглашаться с указаниями непосредственного руководителя, от решений которого зависит карьера и профессиональное благополучие сотрудника, хотя данная мотивация сама по себе весьма серьезна. Причина также еще и в том, что указания руководитель следственного органа не всегда дает письменные, то есть такие которые можно было бы обжаловать. Изучение уголовных дел и опрос следователей по специально разработанной анкете, показал, что практически во всех делах (более чем в 99%) отсутствуют указания руководителя следственного органа. Опрошенные следователи подтвердили данные, ранее полученные другими исследователями, что более половины следователей ежедневно отчитываются перед руководителем следственного органа и при этом получают устные указания о направлении хода расследования [4].

Следует поддержать ученых, высказывавших предложения относительно оптимизации сложившегося положения. В частности, В.М. Быков писал о необходимости закрепления в уголовно-процессуальном законе возможности следователям обжаловать любые указания руководителей следственного органа, как письменные, так и устные [5].

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПРЕДВАРИТЕЛЬНОГО РАССЛЕДОВАНИЯ В ОВД

Неисполнение либо ненадлежащее исполнение следователем своих служебных обязанностей предполагает наложение на него дисциплинарного взыскания, а при уголовно наказуемых нарушениях закона – привлечение следователя к уголовной ответственности. По этому поводу Председатель Следственного комитета РФ А.И. Бастрыкин приводил ряд данных, например: к уголовной ответственности в 2010 году было привлечено 120 следователей из различных ведомств, в течение первого полугодия 2014 года – 25, а к дисциплинарной ответственности в течение первого полугодия 2015 года привлекалось 2536 сотрудников⁴. Однако при таком плотном контроле, который осуществляют руководители следственных органов путем заслушивания ежедневных отчетов о проделанной по расследуемым уголовным делам работе, дачи указаний о направлении расследования, возможности отстранения следователя от производства по уголовному делу и т.д. было бы вполне логично и, очевидно, более правильно одновременно с привлечением к ответственности следователей привлекать и руководителей следственных органов, не спрятавшихся со своими обязанностями по обеспечению результативного предварительного расследования. Исходя из указанных в ст. 39 УПК РФ полномочий руководителя следственного органа и возможностей, предоставленных ему ведомственными приказами, следователь все свои решения согласовывает с руководителем следственного органа либо получает от него указания. Любая деятельность независимо от сфер её применения позволяет предполагать возможность принятия ошибочных решений и совершения ошибочных действий. Однако, поскольку в отчетах о проведенной работе следственным аппаратом Следственного Комитета РФ или МВД России за последние несколько лет говорится только об ответственности допустивших нарушения следователей, очевидно, что практика привлечения к ответственности руководителей следственных органов, не обеспечивших надлежащий ведомственный контроль за деятельностью следователей, складывается в недостаточной степени, что, в данной ситуации, нельзя признать правильным.

В ч. 5 ст. 39 УПК РФ указывается перечень субъектов, наделенных правом осуществления

⁴ Стенографический отчет о заседании Совета по противодействию коррупции 13 января 2011 г., Москва, Кремль. – <http://www.kremlin.ru>

полномочий руководителя следственного органа, среди которых законодатель указывает «...иные руководители следственных органов, и их заместители, объем процессуальных полномочий которых устанавливает Председатель Следственного комитета РФ...». Перечня таких «иных» руководителей в УПК РФ нет, он указан в приказе № 89 от 17 октября 2014 г. «Об объеме процессуальных полномочий руководителей следственных органов Следственного комитета Российской Федерации». Полагаем, что нельзя признать правильным подход к наделению полномочиями руководителя следственного органа лиц, не отнесенных уголовно-процессуальным законом к участникам уголовно-процессуальной деятельности. Расширение перечня участников процесса в иных нормативных правовых актах, а не в уголовно-процессуальном законе, на наш взгляд, недопустимо.

Выступая на заседании Совета Федерации Федерального Собрания 29 апреля 2015 года, Генеральный прокурор России Ю.Я. Чайка указал в качестве примера, что «...в 2014 году расследовалось 294 уголовных дела о преступлениях в сфере использования бюджетных средств, однако в суд направлено было лишь 64 (22%). Повсеместно по делам допускалась волокита, каждое пятое расследовалось более года, по многим из них достаточных мер к установлению лиц, совершивших преступления, не принималось. По нашему убеждению, причины отмеченных недостатков кроются в ненадлежащей организации работы и слабом ведомственном контроле со стороны руководителей следственных органов. Результаты надзора за следствием и дознанием свидетельствуют об увеличении в истекшем году на 22% выявленных нарушений законов в деятельности всех правоохранительных органов (всего почти 6 млн)»⁵.

Таким образом, следует отметить, что лишение следователя процессуальной самостоятельности, его полная зависимость в принятии процессуальных решений от руководителя следственного органа не улучшило качество расследуемых уголовных дел, и данный факт требует от законодателя мер по оптимизации сложившегося положения.

⁵ Доклад Генерального прокурора Российской Федерации Ю.Я. Чайки на заседании Совета Федерации Федерального Собрания 29 апреля 2015 г. – http://genpros.gov.ru /smi/interview_and_appearances/appearances/723904/

Примечания

1. Чайка Ю. Я. Прокуратура – государственный поверенный в делах законности // Закон. – 2008. – № 11. – С. 7-16.
2. Насонова И. А., Моругина Н. Роль руководителя следственного органа при осуществлении функции руководства процессуальной деятельностью следователя при расследовании преступлений // Вестник Воронежского института МВД России. – 2008. – № 3.
3. Божьев В. П. Актуальные проблемы производства по делу на рубеже двух главных стадий уголовного процесса // Законность. – 2008. – № 9. – С. 8-13.
4. Бегиев Х. Б. Проблемы соотношения процессуальной самостоятельности следователя с процессуальным контролем руководителя следственного органа // Вестник Краснодарского университета МВД России. – 2011. – № 1.
5. Быков В. М. Процессуальная самостоятельность следователя // Уголовный процесс. – 2008. – № 5.

ДАРОВСКИХ Светлана Михайловна,

доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой уголовного процесса и криминалистики, юридический факультет, Южно-Уральский государственный университет (национальный исследовательский университет).

E-mail: darsvet@mail.ru

DAROVSKIKH Svetlana Mikhailovna,

Doctor of Law, Professor, Head of the Chair of Criminal Procedure and Forensic Science,
Faculty of Law, South Ural State University (National Research University).

E-mail: darsvet@mail.ru