

*На правах рукописи*

**Шабунин Владимир Александрович**

**Руководитель следственного органа:  
нормативное регулирование и практика осуществления  
процессуальных функций и полномочий**

12.00.09 – уголовный процесс

**Автореферат**  
диссертации на соискание ученой степени  
кандидата юридических наук

Саратов – 2013

Работа выполнена в федеральном государственном бюджетном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Саратовская государственная юридическая академия»

**Научный руководитель** доктор юридических наук, профессор  
**Манова Нина Сергеевна**

**Официальные оппоненты: Епихин Александр Юрьевич**  
доктор юридических наук, профессор,  
Казанский (Приволжский) федеральный университет, профессор

**Полунин Сергей Александрович**  
кандидат юридических наук, доцент,  
ФГБОУ ВПО «Саратовский государственный университет им. Н.Г. Чернышевского», доцент

**Ведущая организация** ФГАОУ ВПО «Волгоградский государственный университет»

Защита состоится 3 октября 2013 года в 12:00 часов на заседании диссертационного совета Д-212.239.01 при федеральном государственном бюджетном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Саратовская государственная юридическая академия» по адресу: 410056, г. Саратов, ул. Чернышевского, д. 104, зал заседаний диссертационных советов.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Саратовская государственная юридическая академия».

Автореферат разослан «\_\_» \_\_\_\_\_ 2013 года.

**Ученый секретарь**  
**диссертационного совета**

**Кобзева Елена Васильевна**

## ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

**Актуальность темы исследования.** На протяжении длительного времени в качестве ключевых фигур советского, а затем и российского досудебного производства традиционно рассматривались следователь и прокурор. Начальник следственного отдела выполнял в основном задачи организационного руководства подчиненными следователями, обладая также ограниченными процессуальными полномочиями.

В 2007 году с созданием Следственного комитета при прокуратуре РФ, законодатель не только поменял название данного участника процесса, который стал именоваться руководителем следственного органа, но и существенно изменил его полномочия и, как следствие, роль в досудебной деятельности. Изменения были настолько значительными, что некоторые ученые сочли возможным рассматривать руководителя следственного органа как нового участника уголовного судопроизводства.

Такие масштабные преобразования уголовно-процессуального законодательства, безусловно, актуализировали вопросы, связанные с функциональным назначением и сущностью деятельности руководителя следственного органа, их влиянием на обеспечение процессуальной самостоятельности следователя и эффективность предварительного расследования в целом.

Определяя функцию руководителя следственного органа, законодатель однозначно отнес его к стороне обвинения, но при этом наделил такими полномочиями, которые плохо согласуются с осуществлением им исключительно функции уголовного преследования. Это отмечают и сами руководители следственных органов и следователи, только 6 % которых, из числа опрошенных нами, заявили, что основным функциональным назначением деятельности руководителя следственного органа (сокращенно – СО) считают осуществление уголовного преследования.

Ныне именно руководителю следственного органа принадлежит основное место в системе органов процессуального контроля за деятельностью

следователя. Руководитель СО превратился в полновластного «хозяина» предварительного следствия; по сути, им санкционируется принятие всех важнейших решений о производстве процессуальных действий, либо он дает письменные указания об их производстве. С одной стороны, следователь находится в абсолютном и жестком подчинении руководителю следственного органа. Но, с другой стороны, по данным проведенного нами анкетирования, почти 60 % следователей положительно относятся к расширению полномочий руководителя следственного органа, так как он более «доступен» для следователя и способен оперативно решать возникающие при производстве по уголовному делу вопросы.

Тем самым закон поставил перед учеными и практическими работниками вопросы о том, каково же действительное назначение деятельности руководителя следственного органа и каким должно быть его оптимальное процессуальное положение, соответствующее выполняемой им функции.

Еще одной дискуссионной проблемой стала проблема соотношения полномочий руководителя следственного органа и прокурора. По сути, это вопрос о том, насколько правомерно иметь в российском уголовном судопроизводстве двух участников процесса, наделенных совпадающими контрольными полномочиями, при отсутствии четких оснований для их разграничения. Кроме того, заложенное в законе некое процессуальное «превосходство» руководителя следственного органа над прокурором в ходе предварительного следствия порой приводит на практике к серьезному ведомственному противостоянию.

Особую остроту и практическую значимость данным проблемам придают и постоянно расширяющиеся контрольные полномочия суда при осуществлении следственной (в широком значении слова) деятельности.

Все эти обстоятельства делают комплексное исследование вопросов о нормативной регламентации и практике осуществления процессуальных функций и полномочий руководителя следственного органа остро актуальным, имеющим важное теоретическое и практическое значение.

**Степень разработанности темы исследования.** Вопросы, связанные с процессуальным и организационным положением руководителя следственного органа (начальника следственного отдела), неоднократно рассматривались на уровне диссертационных и монографических исследований (работы Б.В. Асриева, В.П. Ашитко, С.В. Валова, Д.А. Влезько, А.Д. Гурина, В.В. Кальницкого, О.В. Колестникова, П.В. Лементы, М.В. Мешкова, Н.А. Моругиной, Е.А. Новикова, Т.Ю. Поповой, С.А. Табакова).

Кроме того, данные вопросы в различном контексте также рассматривались в работах, посвященных широким проблемам досудебной деятельности (труды В.А. Азарова, А.И. Бастрыкина, В.П. Божьева, Э.И. Воронина, Б.Я. Гаврилова, А.П. Гуляева, И.М. Гуткина, В.Д. Дармаевой, Ю.В. Деришева, З.З. Зинатуллина, Л.Д. Кокорева, И.Ф. Крылова, А.М. Ларина, Н.С. Мановой, И.Л. Петрухина, А.В. Победкина, В.М. Савицкого, А.Б. Соловьева, В.Ф. Статкуса, М.С. Строговича, Х.С. Таджиева, М.Е. Токаревой, Ф.Н. Фаткуллина, А.Г. Халиулина, О.В. Химичевой, А.А. Чувилева, С.А. Шейфера, Н.А. Якубович и многих других).

Однако даже при таком пристальном внимании к вопросам, связанным с деятельностью руководителя следственного органа, они, по нашему мнению, осмыслены не в полной мере. Подход ученых к указанным проблемам, направленность работ были достаточно традиционными: как правило, исследовались вопросы, связанные с отдельными процессуальными полномочиями руководителя следственного органа, необходимостью и возможностью их расширения либо, наоборот, сокращения.

И хотя представления всех указанных авторов о сущности процессуальных полномочий руководителя следственного органа, выполняемой им функции, вызывают несомненный теоретический интерес, их подходы к осмыслению роли данного участника процесса в повышении эффективности досудебной деятельности, обеспечении процессуальной самостоятельности следователя, диалектике соотношения полномочий руководителя СО и

полномочий иных властных участников процесса, по нашему мнению, не интерпретированы в целостное, комплексное представление.

Данные обстоятельства, а также личный опыт работы автора в качестве руководителя следственного органа, обусловили выбор темы диссертации и направлений ее исследования, что позволило сформулировать предложения, направленные на совершенствование правового положения данного участника досудебного производства как процессуального руководителя предварительного следствия, а также осуществляемого им процессуального контроля в системе контрольно-надзорных отношений на досудебном производстве.

**Объект и предмет исследования.** Объектом диссертационного исследования являются уголовно–процессуальные отношения, складывающиеся в ходе досудебного производства между руководителем следственного органа и иными властными участниками уголовного процесса при реализации ими своих полномочий.

Предметом исследования выступают нормы уголовно-процессуального законодательства, ведомственные нормативные акты, регламентирующие функцию и полномочия руководителя следственного органа, его взаимоотношения и взаимодействие со следователем, прокурором, судом, с должностными лицами органов дознания, а также статистические данные и практика деятельности руководителей следственных органов.

**Цели и задачи исследования.** Цель диссертационного исследования заключается в формировании соответствующего законодательным реалиям и потребностям правоприменительной практики представления о функциональном назначении и сущности деятельности руководителя следственного органа, которое определяет характер и механизм его взаимоотношений и взаимодействия с иными властными участниками уголовного судопроизводства (следователем, прокурором, судом, органами дознания), и которое может служить основой оптимизации норм уголовно–процессуального законодательства и практики осуществления следственной деятельности.

Достижение указанной цели исследования обусловило необходимость решения следующих задач:

– на основе анализа истории возникновения и развития института ведомственного процессуального контроля и современных законодательных реалий определить функциональное назначение деятельности руководителя следственного органа в ходе досудебного производства и его роль в достижении задач предварительного следствия;

– выявить возможности совершенствования нормативного закрепления процессуального положения руководителя следственного органа и сформулировать предложения по оптимизации законодательства в данной части;

– раскрыть сущность и содержание ведомственного процессуального контроля, осуществляемого руководителем следственного органа, в системе контрольно-надзорных отношений на досудебном производстве;

– определить проблемы организационного построения следственного аппарата России и их влияние на характер и реализацию полномочий руководителя следственного органа;

- сформулировать предложения, направленные на совершенствование деятельности руководителя СО.

**Методологическую основу исследования** составил диалектический подход и различные методы научного познания, применяемые в юриспруденции: исторический, сравнительно-правовой, формально-юридический, системно-структурного анализа, формально-логический. Наряду с методами теоретического исследования применялись методы эмпирического и экспериментального уровня: анкетный опрос, формализованное интервьюирование, анализ и синтез, правовое моделирование.

**Правовой базой исследования** явились нормы Конституции России, Уголовно-процессуального и Уголовного кодексов Российской Федерации, ряда федеральных законов, а также постановления и определения Конституционного Суда РФ, разъяснения Пленума Верховного Суда РФ (РСФСР), ведомственные

нормативные акты Следственного комитета РФ, МВД и прокуратуры РФ, относящиеся к теме исследования.

Правовая основа исследования представлена также дореволюционным российским уголовно-процессуальным законодательством и соответствующими законодательными актами советского периода.

**Эмпирическую базу исследования** составили материалы опубликованной практики деятельности следователей и руководителей следственных органов различных ведомств, а также материалы 203 уголовных дела из архивов судов и практики органов предварительного следствия Липецкой, Пензенской и Костромской областей за 2008 - май 2013 гг. При изложении теоретических положений работы учитывались данные анализа статистической информации и ведомственных обобщений результатов следственной деятельности за 2008 - март 2013 гг., а также результаты социологических опросов 125 следователей Следственного комитета РФ и 62 руководителей следственных органов и прокурорских работников Липецкой, Костромской, Калужской, Пензенской областей.

**Теоретической основой диссертации** послужили труды отечественных ученых, посвященные процессуальному и организационному положению руководителя следственного органа (начальника следственного отдела), деятельности следователя, эффективности прокурорского надзора, проблемам взаимодействия руководителя следственного органа с иными властными участниками уголовного процесса.

При написании работы использовались исследования в области конституционного права, административного права, теории и истории государства и права, криминалистики, философии, социологии, психологии и иных наук.

В работе также подвергнуты анализу теоретико-правовые позиции, изложенные в решениях Конституционного Суда РФ, относящихся к теме исследования.

**Научная новизна диссертационной работы** определяется авторским подходом к освещению темы: по единому концептуальному замыслу процессуальное положение руководителя следственного органа исследуется через призму функционального назначения его деятельности и соответствия ему тех полномочий, которыми УПК РФ наделил данного участника уголовного процесса. С этих позиций дана авторская интерпретация ряда теоретических положений и выводов о сущности деятельности руководителя следственного органа во взаимоотношениях со следователем, о понятии ведомственного процессуального контроля, а также предложен оригинальный вариант классификации полномочий руководителя СО, в рамках которых он реализует свою основную функцию - руководства предварительным расследованием.

В работе с учетом современных тенденций развития уголовного судопроизводства предложен авторский вариант нормативного закрепления процессуального положения руководителя следственного органа, обеспечивающий возможность эффективной реализации им своих полномочий в рамках единой организационной структуры органов предварительного следствия.

В диссертации также обоснована концепция построения контрольно-надзорных отношений на досудебном производстве; представлено оптимальное, по мнению автора, соотношение соответствующих полномочий руководителя следственного органа, прокурора и суда, исходя из выполняемых ими функций.

Научная новизна диссертационного исследования выражается в следующих **основных положениях, выносимых на защиту**:

**1.** Однозначное отнесение руководителя следственного органа к участникам уголовного судопроизводства со стороны обвинения не соответствуют сущности реализуемой им процессуальной функции. Существующие законодательные реалии и практика осуществления предварительного следствия позволяют утверждать, что деятельность руководителя следственного органа носит бифункциональный характер, так как он осуществляет две взаимосвязанные, взаимообусловленные функции –

расследования обстоятельств совершенного преступления и руководства таким расследованием (ведомственного процессуального контроля). При этом, в отличие от следователя, который является основным субъектом функции расследования, и все полномочия которого определены необходимостью реализовать данную функцию, для руководителя следственного органа доминирующей является функция ведомственного процессуального контроля.

2. Сущность деятельности руководителя следственного органа во взаимоотношениях со следователем, проявляющаяся в его полномочиях в отношении последнего, может быть определена как процессуальное властвование, которое состоит в осуществлении руководства (метода обеспечения выполнения принятых решений, необходимых для достижения цели расследования), контроля (проверки исполнения указаний), а также управления (организационного способа обеспечения наиболее быстрого и эффективного достижения поставленных целей следственной деятельности).

3. Субъекты, отнесенные к числу руководителей следственных органов, должны обладать единым, установленным в законе объемом полномочий, а сам перечень участников процесса, обладающих такими полномочиями, должен определяться только законом, а не правоприменителем на уровне ведомственных нормативных актов.

4. Законодательные новшества в части расширения процессуальных прав руководителя следственного органа следует признать адекватными потребностям правоприменительной практики, несмотря на то, что это неизбежно влечет определенные ограничения процессуальной самостоятельности следователя. Однако, когда такие ограничения (как следствие осуществляемого контроля) исходят от субъекта, входящего в структуру самого органа расследования, это в меньшей степени сказывается на эффективности деятельности данного органа, нежели контроль (и связанные с ним ограничения), осуществляемый субъектом, входящим в структуру иного государственного органа.

5. Ряд полномочий руководителя следственного органа по контролю и процессуальному руководству деятельностью следователя целесообразно уточнить и дополнить. В частности:

- в целях способствования полному и качественному проведению доследственных проверок и принятию по их результатам обоснованных решений необходимо законодательное наделение руководителя следственного органа правом давать следователю обязательные для исполнения указания по проведению проверки сообщения о преступлении;

- целесообразно законодательно закрепить утвердившуюся в последние годы на практике ситуацию принятия руководителем следственного органа решения о привлечении в качестве обвиняемого. При этом следователь, проведя необходимые следственные действия и оценив собранные доказательства как достаточные для привлечения лица в качестве обвиняемого, выносит постановление о направлении материалов уголовного дела руководителю СО, который в течение трех суток анализирует собранные доказательства и принимает одно из следующих решений:

а) о привлечении лица в качестве обвиняемого. В случае квалификации действий обвиняемого, отличной от позиции следователя, к постановлению о привлечении в качестве обвиняемого должна приобщаться пояснительная записка, отражающая обоснование принятого руководителем следственного органа решения. Предъявление обвинения и допрос обвиняемого должны проводиться следователем, в чьем производстве находится уголовное дело;

б) о возвращении уголовного дела следователю для собирания дополнительных доказательств, подтверждающих обстоятельства предмета доказывания;

в) о прекращении уголовного преследования лица, в отношении которого рассматривается вопрос о привлечении в качестве обвиняемого.

6. Главным в обеспечении процессуальной самостоятельности следователя в его взаимоотношениях с руководителем следственного органа должна быть не его возможность противостоять своему ведомственному

начальнику, а быстро, полно и объективно осуществлять процессуальные мероприятия по расследованию преступления. В то же время в целях ограничения «всевластия» руководителя следственного органа и укрепления процессуальной самостоятельности следователя целесообразно:

- при осуществлении контроля за ходом и результатами доследственной проверки наделить следователя правом обжаловать постановления своего начальника об отмене постановлений об отказе в возбуждении уголовного дела руководителю вышестоящего следственного органа, а в случае их отмены прокурором - в суд в порядке ст. 125 УПК РФ. Данное полномочие позволит следователю легитимно отстаивать свою позицию о законности принятого решения и исключит возможность руководителя СО или прокурора отменять постановления об отказе в возбуждении уголовного дела по формальным основаниям в целях искусственного повышения показателей своей работы;

- внести уточнения в п. 2 ч. 1 ст. 39 УПК РФ относительно оснований и сроков осуществления проверки уголовных дел руководителем следственного органа;

- в целях повышения ответственности руководителей следственных органов за законность и обоснованность даваемых ими указаний дополнить ст. 166 УПК РФ частью 3.1: «Если следственное (процессуальное) действие производилось по письменному указанию руководителя следственного органа, то в протоколе данного действия делается соответствующая отметка»;

- в ч. 3 ст. 39 УПК РФ предусмотреть правовой механизм рассмотрения руководителем вышестоящего следственного органа жалобы следователя на указания его непосредственного начальника, дополнив данную норму положением следующего содержания: «Руководитель вышестоящего следственного органа не позднее 3 суток со дня направления следователем в его адрес возражений на указание руководителя следственного органа и материалов уголовного дела, выносит мотивированное постановление, содержащее одно из следующих решений: 1) признать возражения обоснованными и отменить указание руководителя следственного органа; 2) признать возражения

следователя необоснованными и передать уголовное дело другому следователю»;

- применительно к праву руководителя следственного органа отстранить следователя от дальнейшего производства расследования, в п. 6 ч. 1 ст. 39 УПК РФ следует указать на то, что основанием для такого решения может быть только существенное нарушение следователем требований закона, влекущее ограничение прав участников уголовного судопроизводства, либо создающее угрозу их ограничения.

7. При регламентации полномочий руководителя СО и прокурора необходимо исходить из того, что оба они представляют в уголовном процессе одну сторону – сторону обвинения, следовательно, важно обеспечить их взаимодействие, ответственность, а не противостояние, одновременно гарантировав каждому возможность выполнения возложенной на них функции - ведомственного процессуального контроля и надзора за законностью предварительного следствия.

Исходя из этого, представляется необходимым внести ряд изменений и дополнений в нормы УПК РФ:

- дополнить п. 1 ч. 2 ст. 37 УПК РФ положением о том, что прокурор осуществляет проверки соблюдения требований уголовно–процессуального законодательства органами предварительного следствия при наличии оснований полагать, что ими допущены нарушения закона;

- закрепить в ст. 37 УПК право обращения прокурора в суд в случае отклонения его требования об устранении нарушений закона руководителем следственного органа. Одновременно необходимо закрепить в законе право руководителя следственного органа обжаловать в суд постановления прокурора об отмене постановлений следователя, а также установить, что принесение жалобы приостанавливает исполнение постановления прокурора до вынесения решения суда;

- при утверждении обвинительного заключения убеждение прокурора в том, что в поступившем к нему деле отсутствуют доказательства,

подтверждающие виновность обвиняемого в предъявленном обвинении, должно давать ему право прекратить уголовное дело (уголовное преследование), равно, как у прокурора должно быть право изменить обвинение в сторону его смягчения по уголовному делу, поступившему с обвинительным заключением.

8. Существующая система судебного контроля на досудебном производстве не отличается оптимальностью и эффективностью, зачастую создавая неоправданные препятствия в осуществлении расследования, а поэтому нуждается в совершенствовании, в том числе, путем передачи некоторых контрольных полномочий руководителю следственного органа.

Судебный контроль на досудебном производстве вполне может быть эффективным и достаточным, если он, главным образом, будет последующим, проводящимся по жалобам заинтересованных участников процесса. Исходя из положений Конституции РФ, получение судебного разрешения должно быть сохранено только на производство таких следственных действий, как осмотр жилища при отсутствии согласия проживающих в нем лиц, обыск или выемка в жилище, выемка почтово-телеграфной корреспонденции, контроль и запись телефонных и иных переговоров. В отношении иных следственных действий предварительный судебный контроль может быть устранен с сохранением возможности обжалования в суд законности и обоснованности производства следственного действия. Отказ от судебного санкционирования иных процессуальных действий лишь усилит, реально обеспечит процессуальную самостоятельность следователя, который под контролем руководителя следственного органа в состоянии объективно решить вопрос о целесообразности их проведения по конкретному уголовному делу.

В то же время, исходя из сущности контрольных полномочий суда на досудебном производстве и задач судебного контроля (устранение и предотвращение вреда конституционным правам и свободам участников уголовного судопроизводства, обеспечение доступа граждан к правосудию), считаем обоснованным привлечение суда для разрешения противоречий в

процессуальных позициях любых участников процесса (в том числе, прокурора и руководителя следственного органа).

9. Одной из причин недостаточно эффективного осуществления руководителем следственного органа предоставленных ему полномочий является существующая ныне ведомственная разобщенность следственных органов, при которой предварительное следствие (как содержание деятельности) и следственные подразделения, существующие в различных ведомствах (как форма организации этого вида деятельности) не соответствуют друг другу. Рациональная и эффективная уголовная политика на досудебных стадиях уголовного процесса возможна лишь в рамках единого следственного органа, независимого от органов исполнительной власти, сотрудники которого владеют навыками и умениями по осуществлению борьбы с криминальной деятельностью не только по ограниченному кругу подследственных им дел. Только при таких условиях руководитель следственного органа будет свободен от существующей ныне во всех следственных подразделениях (кроме СК РФ) двойной подчиненности (начальнику территориального или специализированного подразделения и руководителю вышестоящего следственного органа) и сможет обеспечить объективность процесса расследования, соблюдение законности и процессуальную самостоятельность следователя.

**Теоретическая значимость работы** заключается в том, что в ней исследованы сущность деятельности и функции руководителя следственного органа, правовые основы и практика его взаимодействия с властными участниками уголовного процесса, перспективные направления совершенствования такого взаимодействия.

Исследование имеет системный характер; содержащиеся в диссертационной работе выводы и рекомендации способствуют более точному пониманию функциональной направленности деятельности руководителя следственного органа, характера его взаимоотношений с другими субъектами досудебного производства. Это развивает общие положения уголовно-

процессуальной теории и создает возможности для дальнейших исследований в рассматриваемой области.

**Практическая значимость диссертационной работы** заключается в том, что ее результаты могут быть использованы в правотворческой деятельности при совершенствовании российского уголовно-процессуального законодательства и в процессе осуществления правоприменительной деятельности. В работе даются конкретные рекомендации, способствующие оптимизации деятельности руководителей следственных органов.

Результаты исследования также могут использоваться в образовательной деятельности – при преподавании дисциплины уголовного процесса в высших юридических учебных заведениях, при разработке программ и учебных пособий, на занятиях по повышению квалификации работников правоохранительных органов.

**Апробация результатов диссертационного исследования.** Диссертация обсуждена и одобрена на кафедре уголовного процесса ФГБОУ «Саратовская государственная юридическая академия».

Основные выводы и положения диссертационного исследования докладывались на научно-практических мероприятиях различного формата и уровня, в том числе: научно-практической конференции «Актуальные проблемы современного уголовного судопроизводства» (Саратов, 2010), международной научно-практической конференции «Право и его реализация в XXI веке» (Саратов, 2011), международной научной конференция студентов и аспирантов «Принципы права: теория и практика» (Саратов, 2011), международной научно-практической конференции «Актуальные проблемы обеспечения прав личности в уголовном судопроизводстве: теория, законодательство и практика» (Волгоград, 2013).

Кроме того, результаты исследования нашли отражение в ряде статей, три из которых опубликованы в рецензируемых научных журналах и изданиях, указанных в соответствующем перечне ВАК при Министерстве образования и науки РФ.

Основные положения и результаты диссертационного исследования внедрены в практику деятельности следственного управления Следственного комитета РФ по Липецкой области, прокуратуры Липецкой области, а также используются в образовательном процессе на юридическом факультете в ФГБОУ ВПО «Елецкий государственный университет им. И.А. Бунина» при преподавании учебного курса «Российский уголовный процесс», что подтверждено соответствующими актами внедрения.

**Структура диссертации.** Диссертация состоит из введения, трех глав, включающих 7 параграфов, заключения, списка используемой литературы и приложений.

## **ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ**

**Во введении** обосновывается актуальность темы, определяются цели и задачи исследования, раскрывается эмпирическая и методологическая основа работы, аргументируются ее научная новизна и практическая значимость, формулируются основные положения, выносимые на защиту, а также приводятся сведения об апробации результатов диссертационного исследования.

**Первая глава «Понятие и общая характеристика процессуального статуса руководителя следственного органа»** состоит из трех параграфов.

*В первом параграфе «Исторический очерк становления института ведомственного руководства и контроля за деятельностью следователя в российском уголовном процессе»* анализируется история становления следственных органов в России, появление такого участника процесса, как начальник следственного отдела и процесс формирования его процессуальных полномочий.

*Во втором параграфе «Функциональное назначение и сущность деятельности руководителя следственного органа»*, исследуя процессуальную функцию, выполняемую руководителем следственного органа, автор приходит к выводу, что вид деятельности не может быть функцией

субъекта процесса. Именно функция определяет вид деятельности, а не наоборот. Равным образом процессуальное положение участника процесса не тождественно его функции, не определяет ее, но напротив, определяется ею. Несоответствие объема полномочий участника процесса его уголовно-процессуальной функции ведет к тому, что участник не выполнит свою функцию, не достигнет цели деятельности.

Ныне нет оснований однозначно относить руководителя следственного органа к участникам процесса со стороны обвинения и говорить о выполнении им функции уголовного преследования. Как и следователь, руководитель следственного органа осуществляет общую родовую функцию по исследованию обстоятельств уголовного дела (функцию расследования). Более того, существующие ныне законодательные реалии и практика осуществления следственной деятельности позволяют утверждать, что деятельность руководителя следственного органа носит бифункциональный характер, так как он осуществляет две взаимосвязанные, взаимообусловленные функции – расследования и руководства расследованием (ведомственный процессуальный контроль).

Применительно к деятельности руководителя следственного органа понятия «руководство расследованием» и «ведомственный процессуальный контроль» допустимо употреблять как равнозначные, так как осуществление руководства следствием включает в себя и организацию расследования, и оказание помощи следователю в расследовании по конкретному уголовному делу, и контроль за таким расследованием, и наблюдение за рациональным использованием следователями рабочего времени, за правильной организацией их труда и т.д. Процессуальное руководство следствием означает, что руководитель следственного органа наряду со следователем несет ответственность за качество и сроки расследования, раскрытие преступлений и их предупреждение.

Понятие ведомственного процессуального контроля в настоящее время имеет право на существование. До тех пор, пока в стране не создан единый

следственный аппарат, пока следственные подразделения существуют в различных государственных структурах, нельзя не учитывать это, характеризуя сущность полномочий руководителя следственного органа.

Суть деятельности руководителя СО во взаимоотношениях со следователем может быть определена как процессуальное властвование, которое состоит в осуществлении руководства (как метода обеспечения выполнения принятых решений, необходимых для достижения цели расследования), контроля (проверки исполнения указаний), а также управления (представляющего собой организационный способ обеспечения наиболее быстрого и эффективного достижения поставленных целей следственной деятельности).

***В третьем параграфе «Общая характеристика и проблемы нормативного закрепления процессуального положения руководителя следственного органа»*** на основе анализа научных взглядов на понятие и содержание правового статуса участников уголовно–процессуальной деятельности автор приходит к выводу о том, что правовое положение - это обобщающая категория, которая охватывает все стороны закрепленного в праве положения личности в обществе, а правовой статус как система юридических прав, обязанностей и законных интересов личности составляет ядро, основным элементом ее правового положения.

Процессуальный статус руководителя следственного органа можно определить как закрепленное нормами УПК РФ положение руководителя следственного органа, обусловленное выполняемой им функцией. Анализ положений действующего уголовно-процессуального законодательства в качестве элементов процессуального статуса руководителя следственного органа позволяет выделить выполняемую им функцию, полномочия, гарантии осуществления данных полномочий, определяющие сущность его взаимоотношений с другими властными участниками уголовного судопроизводства.

Важнейший элемент уголовно-процессуального статуса (то есть, процессуального положения) руководителя следственного органа составляют его полномочия, которые служат существенным признаком юридической компетенции данного должностного лица в правоотношениях, возникающих при производстве по уголовному делу. Полномочия руководителя следственного органа – это закрепленные в процессуальном законе возможности, позволяющие ему свободно и самостоятельно определять характер своего поведения на предварительном следствии в целях наиболее успешного выполнения возложенных на него задач, и в тоже время его обязанности, предписывающие ему необходимость такого поведения, которое реализует его назначение в государственном механизме

УПК РФ некорректно определяет круг субъектов, обладающих процессуальным статусом руководителя следственного органа. Субъекты, отнесенные к числу руководителей СО, должны обладать единым, установленным в законе объемом полномочий, а сам перечень участников процесса, обладающих такими полномочиями, должен определяться только законом, а не правоприменителем на уровне ведомственных нормативных актов.

Если сущность деятельности начальника следственного органа во взаимоотношениях со следователем определять как процессуальное властвование, состоящее в осуществлении процессуального руководства, контроля и управления (которые охватываются выполняемой им функцией руководства предварительным следствием, процессуального контроля), то с данной точки зрения полномочия руководителя следственного органа, можно (с достаточной степенью условности) классифицировать на:

1. полномочия по управлению деятельностью следователей, то есть, по организации и координации процессуальной деятельности следственного подразделения, созданию необходимых условий для наиболее эффективной деятельности следователей по расследованию преступлений, быстрого и эффективного достижения поставленных целей;

2. полномочия по процессуальному руководству (как методу обеспечения выполнения принятых решений, необходимых для достижения цели, которая ставилась при их принятии);

3. полномочия по процессуальному контролю (систематическому наблюдению и проверке исполнения следователем установлений закона и подзаконных актов с целью выявления и последующего устранения недопустимых отклонений от требований законности.

Рассматривая полномочия руководителя следственного органа, автор останавливается на его координирующей роли в организации взаимодействия с органами дознания. В связи с этим обосновывается предложение о целесообразности предоставления руководителю следственного органа материалов оперативных разработок для ознакомления и согласования дальнейших мероприятий до их уголовно-правовой реализации, а в случае их недостаточности для принятия процессуального решения – права направлять эти материалы для проведения дополнительной проверки в орган дознания.

**Глава вторая «Ведомственный процессуальный контроль руководителя следственного органа в системе контрольно-надзорных отношений на досудебном производстве» объединяет три параграфа.**

*В первом параграфе «Контрольные полномочия руководителя следственного органа и проблемы обеспечения процессуальной самостоятельности следователя»* диссертант приходит к выводу о том, что ныне в условиях недостаточного качественного состояния следственного корпуса (высокая текучесть кадров, небольшой стаж и опыт следственной работы и т.п.) руководитель следственного органа, будучи наиболее приближенным к следователю, оказывается основным «рубежом» противодействия нарушениям уголовно-процессуального закона в ходе досудебного производства.

По мнению автора, предвзятым является мнение о том, что руководитель СО в любых случаях пытается скрыть нарушения закона, допущенные следователем. Именно он осуществляет постоянный мониторинг за

деятельностью подчиненных работников, и именно он в состоянии минимизировать допускаемые следователем нарушения при производстве расследования. Безусловно, что контроль руководителя СО неизбежно влечет определенное ограничение процессуальной самостоятельности лица, производящего расследование. Однако, когда такой контроль осуществляется субъектом, входящим в структуру того же органа расследования, это в меньшей степени сказывается на эффективности следственной деятельности, нежели контроль и ограничения, осуществляемые субъектом, входящим в структуру другого государственного органа, так как процессуальная самостоятельность самого органа расследования в целом не ущемляется. Поэтому законодательные новшества в части расширения процессуальных прав руководителя следственного органа следует признать адекватными потребностям правоприменительной практики. Более того, по мнению автора, ряд полномочий руководителя следственного органа по контролю и процессуальному руководству деятельностью следователя целесообразно детализировать.

Так, законодательное наделение руководителя следственного органа правом давать следователю обязательные для исполнения указания о проведении конкретных процессуальных действий для проверки заявлений и сообщений о преступлении будет способствовать полному и качественному проведению доследственных проверок и принятию по их результатам законных и обоснованных решений. В связи с этим представляется целесообразным внести изменения в п. 3 ч. 1 ст. 39 УПК РФ и дополнить его после слов: «давать следователю указания ...» словами: «по проведению проверки сообщения о преступлении». Такие указания не должны подлежать обжалованию руководителю вышестоящего следственного органа, поскольку наделение следователя подобным правом, ввиду ограниченности времени проведения доследственной проверки, во всех случаях приведет к нарушению либо прав потенциальных подозреваемых, либо прав пострадавших.

Практика осуществления предварительного следствия последовательно идет по пути согласования решения следователя о привлечении в качестве

обвиняемого с руководителем СО. Диссертант считает необходимым привести в соответствие с этой устоявшейся практикой и законодательство, передав право принятия решения о привлечении в качестве обвиняемого руководителю следственного органа.

По мнению автора, главное в обеспечении процессуальной самостоятельности следователя в его взаимоотношениях с руководителем следственного органа должна быть не возможность бесконечно противостоять своему ведомственному начальнику, дискутировать с ним, а быстро, полно и объективно осуществлять расследование обстоятельств преступления. Для того, чтобы следователь мог идентифицировать себя как лицо процессуально самостоятельное, подчиняющееся только закону, некоторые полномочия руководителя следственного органа необходимо скорректировать.

Так, в целях ограничения «всевластия» руководителя следственного органа при осуществлении контроля за ходом и результатами доследственной проверки, целесообразно наделить следователя правом обжаловать постановления своего начальника об отмене постановлений об отказе в возбуждении уголовного дела руководителю вышестоящего следственного органа, а в случае их отмены прокурором - в суд в порядке ст. 125 УПК РФ. Данное полномочие позволит следователю легитимно отстаивать свою позицию о законности принятого решения и исключит возможность руководителя следственного органа или прокурора отменять постановления об отказе в возбуждении уголовного дела по формальным основаниям в целях искусственного повышения показателей своей работы.

Отсутствие в УПК РФ оснований для осуществления проверки уголовных дел руководителем следственного органа вносит в работу следователя элемент неопределенности (когда и какое уголовное дело потребуют на проверку, в течение какого времени будет идти проверка и т.д.), и тем самым ограничивает его право самостоятельно направлять ход расследования (процессуальные действия приходится откладывать). В этой связи, представляется

целесообразным внести соответствующие уточнения и дополнения в п. 2 ч. 1 ст. 39 УПК РФ.

В целях повышения ответственности руководителей следственных органов за законность и обоснованность даваемых ими указаний по уголовным делам, предлагается дополнить ст. 166 УПК РФ частью 3.1: «Если следственное (процессуальное) действие производилось по письменному указанию руководителя следственного органа, то в протоколе данного действия делается соответствующая отметка».

Автор приходит к выводу, что отрицательно сказывается на обеспечении независимости следователя отсутствие в ч. 3 ст. 39 УПК РФ определенного правового механизма рассмотрения руководителем вышестоящего следственного органа жалобы следователя на указания его непосредственного начальника, отсутствие в законе срока рассмотрения такой жалобы. Поэтому предлагается дополнить ч. 3 ст. 39 УПК РФ положением следующего содержания: «Руководитель вышестоящего следственного органа не позднее 3 суток со дня направления следователем в его адрес возражений на указание руководителя следственного органа и материалов уголовного дела, выносит мотивированное постановление, содержащее одно из следующих решений: 1) признать возражения обоснованными и отменить указание руководителя следственного органа; 2) признать возражения следователя необоснованными и передать уголовное дело другому следователю».

Применительно к праву руководителя следственного органа отстранить следователя от дальнейшего производства расследования, по мнению диссертанта, в п. 6 ч. 1 ст. 39 УПК РФ следует указать на то, что основанием для такого решения может быть только существенное нарушение следователем требований закона, влекущее ограничение прав участников уголовного судопроизводства, либо создающее угрозу их ограничения.

*Во втором параграфе «Диалектика соотношения контрольных полномочий руководителя следственного органа и надзорных полномочий прокурора»* повергнута анализу система правоотношений руководителя

следственного органа и прокурора в ходе реализацией последним надзорной функции за законностью предварительного расследования. Диссертант приходит к выводу, что лишение прокурора полномочий по процессуальному руководству деятельностью следователя является вполне оправданным, так как руководство деятельностью и надзор за нею априори не могут быть эффективными. Кроме того, процессуальное руководство прокурором расследованием преступлений неизбежно снижает ответственность руководителя следственного органа за качество расследования уголовных дел. Передача руководителю СО ряда процессуальных полномочий, ранее принадлежавших прокурору, не означает, что у последнего вовсе нет средств для осуществления надзора за точным исполнением законов следователями и их руководителями.

Автор подчеркивает, что принципиальное значение для определения значения и места прокурорского надзора в структуре уголовно-процессуальной деятельности, для понимания диалектики соотношения прокурорского надзора с контрольными полномочиями руководителя следственного органа имеют положения п. 2 ст. 21 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», согласно которым при осуществлении надзора за исполнением законов органы прокуратуры не подменяют иные государственные органы; проверки исполнения законов они проводят на основании поступившей к ним информации о фактах нарушения закона, требующих принятия мер прокурорского реагирования. Кроме того, при регламентации полномочий прокурора и руководителя СО необходимо исходить из того, что в соответствии с существующими законодательными реалиями оба они представляют в уголовном процессе одну сторону – сторону обвинения, поэтому, важно обеспечить их взаимодействие, ответственность, а не противостояние и состязательность.

Исходя из данных положений, диссертант предлагает внести ряд изменений и дополнений в отдельные нормы УПК РФ:

Дополнить п. 1 ч. 2 ст. 37 УПК РФ положением о том, что прокурор осуществляет проверки соблюдения требований уголовно–процессуального законодательства органами предварительного следствия при наличии оснований полагать, что ими допущены нарушения закона.

Непродуманной и лишенной юридической логики является сформулированная в УПК РФ правовая конструкция, регламентирующая процедуру рассмотрения требования прокурора об устранении нарушений федерального закона. Положения ч. 6 ст. 37 УПК РФ сводят на нет возможности прокурора по обеспечению законности предварительного следствия и защите прав и интересов участников уголовного судопроизводства. Выходом из подобной ситуации, по мнению диссертанта, может стать возможность обращения прокурора в суд в случае отклонения его требования об устранении нарушений закона руководителем следственного органа.

Одновременно автор предлагает закрепить в законе право руководителя следственного органа обжаловать в суд постановления прокурора об отмене постановлений следователя, а также установить, что принесение жалобы приостанавливает исполнение постановления прокурора до вынесения решения суда.

В целях исключения необоснованного затягивания времени ознакомления прокурора с материалами находящегося в производстве следователя уголовного дела, предлагается установить срок для такого ознакомления (не более 3 суток).

При утверждении обвинительного заключения убеждение прокурора в том, что в поступившем к нему деле отсутствуют доказательства, подтверждающие виновность обвиняемого в предъявленном обвинении, должно давать ему право прекратить уголовное дело (уголовное преследование), равно, как у прокурора должно быть право изменить обвинение в сторону его смягчения по уголовному делу, поступившему с обвинительным заключением.

***В третьем параграфе «Проблемы реализации полномочий руководителя следственного органа в условиях расширения судебного контроля на досудебных стадиях процесса» автор приходит к выводу о том,***

что ведомственный процессуальный контроль, судебный контроль, а также прокурорский надзор являются необходимыми и самостоятельными средствами обеспечения законности следственной деятельности и гарантиями прав ее участников. При этом судебный контроль имеет ряд преимуществ перед другими формами контроля и надзора. Суд не отвечает ни за количественные, ни за качественные показатели досудебного производства. В то же время он заинтересован в устранении каждого нарушения, допущенного на этом этапе, поскольку законность и обоснованность расследования – это тот фундамент, который лежит в основе судебной деятельности по уголовным делам. В деятельности суда наиболее полно реализуются принципы уголовного судопроизводства, которые создают наиболее благоприятные условия для выяснения действительных обстоятельств дела. Однако формализованность судебной процедуры не всегда способствует быстрому восстановлению нарушенного права, поэтому возможность обращения к иным, чем суд инструментам защиты прав должна быть сохранена за участниками процесса.

Автор подчеркивает, что главная проблема состоит не в том, чтобы искоренить какой-либо контроль за законностью расследования, а в том, чтобы найти оптимальные (разумные, обоснованные) границы сочетания видов такого контроля. Ныне существующая система судебного контроля на досудебном производстве, по мнению диссертанта, не отличается оптимальностью и эффективностью, зачастую создавая неоправданные препятствия в осуществлении расследования, а поэтому нуждается в совершенствовании, в том числе, путем передачи некоторых контрольных полномочий руководителю следственного органа.

Судебный контроль на досудебном производстве вполне может быть эффективным и достаточным, если он, главным образом, будет последующим, проводящимся по жалобам заинтересованных участников процесса. Исходя из положений Конституции РФ, получение судебного разрешения должно быть сохранено только на производство таких следственных действий, как осмотр жилища при отсутствии согласия проживающих в нем лиц, обыск или выемка в

жилище, выемка почтово-телеграфной корреспонденции, контроль и запись телефонных и иных переговоров. В отношении иных следственных действий предварительный судебный контроль может быть устранен с сохранением возможности обжалования в суд производства следственного действия. Отказ от судебного санкционирования иных процессуальных действий лишь усилит, реально обеспечит процессуальную самостоятельность следователя, который под контролем руководителя следственного органа в состоянии объективно решить вопрос о целесообразности их проведения по конкретному уголовному делу, тем более, что законность этого может быть в последующем оспорена стороной в судебном порядке.

При определении соотношения судебного контроля и прокурорского надзора с контрольными полномочиями руководителя следственного органа как средств обеспечения законности следственной деятельности, следует исходить из того, что подобные полномочия данных органов должны быть разграничены. На руководителя следственного органа, который возглавляет расследование, должен быть возложен всеобъемлющий контроль за деятельностью следователя; прокурор – осуществляет надзор за процессуальной деятельностью следователя и руководителя СО; суд же контролирует законность расследования, главным образом, путем рассмотрения жалоб и представлений на решения и действия следователя, руководителя следственного органа и прокурора.

**Третья глава посвящена проблемам эффективности осуществления полномочий руководителя следственного органа в условиях единого следственного аппарата.** Автор приходит к выводу о том, что существующая ныне ведомственная разобщенность следственных органов является одной из причин недостаточной эффективности предварительного следствия в стране. Расследование преступлений как содержание деятельности следственных органов и следственные подразделения как форма организации этого вида деятельности, не соответствуют друг другу. Эффективно осуществлять уголовную политику на досудебных стадиях уголовного процесса может лишь

орган, владеющий навыками и умениями по осуществлению борьбы с криминальной деятельностью не только по ограниченному кругу подследственных ему дел, но и в масштабах всей страны.

При реформировании органов предварительного расследования, по мнению диссертанта, необходимо исходить из того, что главным показателем деятельности следственного аппарата должно выступать не столько количество расследованных и направленных в суд уголовных дел (данный показатель, должен учитываться уголовной статистикой только как фактор оценки нагрузки на следователя), сколько факты нарушения законности при производстве по делу, причинения вреда участникам расследования незаконными решениями, действиями следователя и руководителя следственного органа. В связи с этим, предлагается внести изменения в Федеральный закон «О Следственном комитете Российской Федерации», определив в качестве приоритетной задачу деятельности данного органа по обеспечению условий для всемерной реализации назначения уголовного судопроизводства, прав и свобод граждан в сфере уголовного процесса.

Создание единого следственного органа позволит представить его в системе уголовной юстиции как консолидированное объединение, обеспечивающее концентрацию всех необходимых ресурсов для исполнения соответствующей функции. По мнению автора, чтобы такой орган мог эффективно осуществлять деятельность по расследованию преступлений, необходимо, чтобы он не только обладал собственными целями и задачами, закрепленными нормативно, обладал бы экономической обособленностью, но и имел бы четкую структуру, основанную на иерархичном построении внутренних звеньев, которые замыкаются на его руководителе. Диссертант на основе изучения нормативной основы и собственного опыта работы в качестве руководителя следственного органа приходит к выводу, что указанным требованиям в целом соответствует функционирующий ныне Следственный комитет РФ. Подчеркивается, что единый следственный орган не должен относиться ни к исполнительной ветви власти, ни к блоку «силовых ведомств».

Недопустимо при реформировании органов предварительного следствия ориентировать их на встраивание в сложившуюся политическую систему, так как они не являются частью этой системы, не могут выступать проводником политических взглядов и убеждений. Их полномочия направлены на обеспечение назначения уголовного судопроизводства, определенного ст. 6 УПК РФ.

**В заключении** диссертации содержатся основные выводы, сформулированные диссертантом, а также предложения по совершенствованию действующего законодательства в сфере обеспечения процессуальной самостоятельности и независимости следователя.

**Основные научные положения диссертации опубликованы в следующих работах:**

- *статьи в рецензируемых научных журналах и изданиях, рекомендованных ВАК при Министерстве образования и науки России для публикации результатов диссертационных исследований:*

1. *Шабунин, В. А.* Некоторые вопросы правовых отношений руководителя следственного органа и следователя в связи с осуществлением ведомственного процессуального контроля / В. А. Шабунин // *Российский следователь.* - 2011. - №21. – С. 13-15 (0,12 п.л.);

2. *Шабунин, В. А.* О сущности полномочий руководителя следственного органа / В.А. Шабунин // *Вестник Саратовской государственной академии права.* – 2011. - №2 (78). С. 212-214 (0,14 п.л.);

3. *Шабунин, В. А.* Порядок привлечения в качестве обвиняемого требует изменений / В. А. Шабунин // *Российский юридический журнал.* –2012. - № 1 (82). С. 91-95 (0,24 п.л.);

- *статьи в иных научных журналах и изданиях:*

4. *Шабунин, В. А.* К вопросу о создании единого следственного аппарата / В. А. Шабунин // *Принципы права: теория и практика: матер. междунар. науч.-практ. конф.* – Саратов: изд-во Саратов. гос. академии права, 2012. С.164-165 (0,15 п.л.);

5. *Шабунин, В. А.* О перспективах развития процессуальных полномочий руководителя следственного органа / В. А. Шабунин // *Право, законодательство, личность.* –2012. - № 1 (14). С. 85-94 (0,5 п.л.);

6. *Шабунин, В. А.* О сущности и пределах судебного контроля на досудебном производстве и его соотношении с контрольными полномочиями руководителя следственного органа / В. А. Шабунин // *Человек и право – XXI век.* - 2011. - № 11. С. 18-26 (0,4 п.л.);

7. *Шабунин, В. А.* О возможностях прокурорского реагирования на нарушения закона при проведении проверок заявлений и сообщений о

преступлениях / В. А. Шабунин // Право и его реализация в XXI веке: матер. междунар. науч. -практ. конф., посвящ. 80-летию Саратов. гос. академии права. - Саратов: изд-во Саратов. гос. юридической академии, 2012. С. 277-278 (0,2 п.л.);

8. *Шабунин, В. А.* Проблемы реализации полномочий руководителя следственного органа в условиях расширения судебного контроля на досудебных стадиях процесса / В.А. Шабунин // Актуальные проблемы обеспечения прав личности в уголовном судопроизводстве: теория, законодательство и практика: матер. междунар. науч.-практ. конф. - Волгоград: изд-во Волгоград. филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы, 2013. С. 114-118 (0,3 п.л.).

Бумага офсетная. Гарнитура «Times». Печать офсетная.  
Усл. печ. л. 1,86. Уч.-изд. л. 1,44. Тираж 150 экз. Заказ     

Отпечатано в типографии