

УДК 343.1

DOI <https://doi.org/10.26516/2071-8136.2021.1.88>

## СЛЕДОВАТЕЛЬ И РУКОВОДИТЕЛЬ СЛЕДСТВЕННОГО ОРГАНА: ПРОБЛЕМЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ

© **Тоштемирова Р. Ф., Гаврилов Б. Я., 2021**

Академия управления МВД России, г. Москва, Россия

Установлено, что назначением уголовного судопроизводства является защита прав и законных интересов физических и юридических лиц, потерпевших от преступления, а эффективность уголовного судопроизводства зависит от деятельности различных служб и подразделений, особое место среди которых занимает орган предварительного расследования. Утверждается, что именно он осуществляет руководство трудоемким процессом, начиная от возбуждения уголовного дела и до передачи его прокурору для последующего направления дела в суд. Сделан вывод о том, что в отечественном уголовном судопроизводстве орган предварительного расследования, прежде всего, представлен следователем и руководителем следственного органа, в соответствии с положениями Уголовно-процессуального кодекса РФ следователь – должностное лицо, уполномоченное осуществлять предварительное следствие по уголовному делу, а также иные полномочия, предусмотренные кодексом; руководитель следственного органа – должностное лицо, возглавляющее соответствующее следственное подразделение, а также его заместитель, на которых уголовно-процессуальный закон возлагает значительный объем процессуальных полномочий. Установлено, что в ходе осуществления правоприменительной деятельности указанные лица находятся в процессе постоянного взаимодействия, под которым понимается оказание взаимной помощи и взаимное содействие в процессе расследования: такая идиллия между двумя весьма значимыми фигурами уголовной юстиции является залогом успешного достижения целей правосудия. Сделан вывод о том, что в последние годы учеными-процессуалистами и практическими работниками закономерно ставится вопрос, насколько эффективно взаимодействие следователя и руководителя следственного органа и как оно сказывается на одном из важнейших принципов уголовного процесса – процессуальной самостоятельности следователя. Определено, что нормы современного российского законодательства поставили следователя в положение зависимости от руководителя следственного органа, что влияет на его процессуальную самостоятельность в ходе осуществления предварительного расследования.

*Ключевые слова:* следователь, руководитель следственного органа, предварительное расследование, независимость, самостоятельность, контроль, надзор, следственная власть.

**Н**а органы предварительного расследования Российской Федерации возложены важнейшие задачи по быстрому раскрытию преступлений, изобличению виновных лиц, всестороннему, полному и объективному исследованию всех обстоятельств уголовного дела. Задача по повышению качества предварительного расследования всегда оставалась одним из приоритетных направлений деятельности правоохранительных и судебных органов государства. На необходимость повышения уровня раскрываемости преступлений было указано Президентом РФ В. В. Путиным на расширенном заседании коллегии МВД России 26 февраля 2020 г.: «В повседневной работе необходимо ориентироваться на самые жесткие стандарты и требования, чтобы граждане нашей страны были уверены, что, обращаясь к сотрудникам органов внутренних дел, они встретят понимание, челове-

ческое отношение к себе, а их права и свободы будут надежно защищены»<sup>1</sup>.

Важнейшим участником в реализации органами предварительного расследования поставленных руководством страны задач со стороны обвинения является следователь. Функцией следователя в уголовном судопроизводстве является производство предварительного следствия по уголовному делу, в ходе которого он осуществляет уголовное преследование. В статье 38 Уголовно-процессуального кодекса РФ<sup>2</sup> закреплены правовой статус и полномочия следователя как лица, обладающего определенной самостоятельностью в принятии решений, связанных с расследованием уголовного дела. В частности, следователь вправе возбуждать уго-

<sup>1</sup> Заседание расширенной коллегии МВД России. URL: [https://www.itv.ru/news/2019-02-28/361200-na\\_zasedanii\\_rasshirennoy\\_kollegii\\_mvd\\_vladimir\\_putin\\_postavil\\_vazhnye\\_zadachi\\_rossiyskoy\\_politsii/](https://www.itv.ru/news/2019-02-28/361200-na_zasedanii_rasshirennoy_kollegii_mvd_vladimir_putin_postavil_vazhnye_zadachi_rossiyskoy_politsii/) (дата обращения: 07.04.2020).

<sup>2</sup> Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18 дек. 2001 г. № 174-ФЗ (ред. от 01.04.2020) // КонсультантПлюс : справочная правовая система.

ловное дело, принимать уголовное дело к своему производству или передавать его руководителю следственного органа для направления по подследственности, самостоятельно направлять ход расследования, принимать решение о производстве следственных и иных процессуальных действий, давать органу дознания обязательные для исполнения письменные поручения, обжаловать с согласия руководителя следственного органа решение прокурора, а также осуществлять иные полномочия в соответствии с Уголовно-процессуальным кодексом РФ.

Казалось бы, законодатель наделил следователя достаточным объемом правовых средств для реализации принципа процессуальной самостоятельности, однако, как показывает анализ практической деятельности сотрудников уголовной юстиции, следователь не всегда имеет свободу выбора в своих действиях. Существуют ряд причин и условий, их ограничивающих, важное место среди которых занимает осуществление процессуального и административного контроля над следователем со стороны руководителя следственного органа.

В связи с этим внимание российских ученых традиционно привлекают вопросы реализации процессуальной самостоятельности следователя в уголовном судопроизводстве и его взаимодействие с руководителем следственного органа.

Цель статьи: проанализировать правовой статус следователя в контексте процессуальной самостоятельности при взаимодействии с руководителем следственного органа.

Российский государственный и общественный деятель, юрист и литератор А. Ф. Кони отмечал, что только перед тем ясно и определенно рисуется завтрашний день, кто не забыл уроков, примеров и заветов дня вчерашнего. С этим высказыванием трудно не согласиться, поэтому для более полного и всестороннего понимания значения фигуры руководителя в органах предварительного следствия необходимо обратиться к краткому историческому очерку.

Принято считать, что история органов предварительного следствия берет свое начало в эпоху правления императора Петра I. 25 июля 1719 г. на основании его Указа была создана следственная канцелярия гвардии майора Семеновского полка М. И. Волконского, который стал первым лицом, возглавившим специализированное следственное подразделение, не зависящее от органов власти Российской империи. Следственные канцелярии подчинялись непосредственно императору и производили расследование наиболее опасных преступлений.

В ходе судебной реформы в России Указом императора Александра II от 8 июня 1860 г. «Уч-

реждение судебных следователей» была введена должность судебного следователя. Судебные следователи находились в ведомстве Министерства юстиции. Статус судебного следователя сохранился и в Уставе уголовного судопроизводства 1864 г. Контроль за действиями судебных следователей осуществлял исключительно суд. Только по решению суда предварительное следствие могло быть приостановлено или прекращено.

В советский период развития российской правовой системы на основании Указа Президиума Верховного Совета РСФСР от 14 декабря 1965 г. в уголовно-процессуальное законодательство был введен статус начальника следственного отдела, который обладал полномочиями по осуществлению контроля за действиями следователей в ходе расследования уголовных дел, передачи уголовного дела из производства от одного следователя другому, дачи указаний о производстве отдельных следственных действий, создания для производства расследования следственной группы.

В современной России следственное подразделение изначально возглавлял начальник следственного отдела, который наряду со значительным объемом процессуальных полномочий был наделен и организационно-распорядительными полномочиями. Осуществление процессуального контроля одновременно за деятельностью следователя входило в полномочия прокурора наряду с его основной функцией осуществления надзора за законностью деятельности следователя. Тем самым в руках прокурора был сосредоточен весьма значительный объем процессуальных полномочий, которые давали ему возможность прямо воздействовать на действия и решения органов предварительного следствия.

С принятием в 2001 г. Уголовно-процессуального кодекса РФ в уголовном судопроизводстве появилось новое уполномоченное должностное лицо – руководитель следственного органа, который заменил начальника следственного отдела.

В соответствии с нормами гл. 6 Уголовно-процессуального кодекса РФ руководитель следственного органа относится к стороне обвинения. Несмотря на это, в функциональные обязанности руководителя следственного органа, как и следователя, входит обеспечение всесторонности, полноты и объективности расследования. Помимо указанного, одной из важнейших функций руководителя следственного органа является осуществление контроля за качеством и эффективностью процессуальной деятельности следователя.

Согласно толковому словарю С. И. Ожегова под контролем понимается проверка, а также постоянное наблюдение в целях проверки или

надзора. В уголовном судопроизводстве контроль представляет собой регламентированную законом деятельность уполномоченных субъектов по наблюдению за законностью процессуальной деятельности участников уголовного судопроизводства с целью выявления и устранения нарушений и иных недостатков. Контроль, осуществляемый руководителем следственного органа, в первую очередь направлен на выявление нарушений законодательства в действиях (бездействии) и решениях следователя и принятие соответствующих мер. Таким образом, основной функцией руководителя следственного органа является осуществление процессуального руководства и процессуального контроля за деятельностью следователя.

В связи с произошедшей в 2007 г. реформой уголовного судопроизводства в уголовно-процессуальный закон был внесен ряд существенных поправок, в частности изменениям были подвергнуты полномочия следователя и руководителя следственного органа, которые являются ключевыми участниками досудебного производства, поэтому содержание правовых отношений указанных участников предварительного следствия имеет определяющее значение для структуры всего уголовного процесса.

По замыслу законодателя широкий спектр процессуальных и административных полномочий руководителя следственного органа, которыми он был наделен внесенными федеральными законами от 5 июня 2007 г. № 87-ФЗ<sup>1</sup> и от 2 декабря 2008 г. № 226-ФЗ<sup>2</sup> изменениями в Уголовно-процессуальный кодекс РФ, которые были призваны стать правовым гарантом, обеспечивающим независимость следователя, освободив его от чрезмерного надзора со стороны органа прокуратуры. В этой связи профессор Б. Я. Гаврилов пишет, что Федеральным законом № 87-ФЗ в ст. 38 УПК РФ внесены существенные изменения, выразившиеся в том числе в исключении процессуальной нормы о необходимости получения согласия прокурора на принятие процессуальных решений и производстве следственных действий, требующих судебного разрешения. Данные изменения, безусловно, призваны в большей степени обеспечить процессуальную самостоятельность следователя и значительно упростить процедуры производства отдельных следственных действий и принятия следователем процессуальных решений в ходе расследования уголовного дела [5, с. 18–19].

<sup>1</sup> О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации»: федер. закон от 5 июня 2007 г. № 87-ФЗ // Собр. законодательства РФ. 2007. № 24. Ст. 2830.

<sup>2</sup> О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации: федер. закон от 2 дек. 2008 г. № 226-ФЗ // Собр. законодательства РФ. 2008. № 49. Ст. 5724.

Однако в современной парадигме уголовного процесса задача по обеспечению процессуальной самостоятельности следователя перестала быть первостепенной. Доминирующее положение на стадии предварительного расследования стали занимать отношения власти и подчинения, что обуславливает возможность вмешательства руководителя следственного органа в процессуальную деятельность подчиненных сотрудников.

На наш взгляд, указанная проблема связана с тем, что процессуальные полномочия обязывают руководителя следственного органа быть лицом, руководящим процессом предварительного следствия и одновременно обеспечивающим контроль за процессуальной деятельностью следователя. Кроме того, процессуальные полномочия руководителя следственного органа существенно шире полномочий, которыми ранее был наделен орган прокуратуры, что, возможно, продиктовано тем обстоятельством, что руководитель следственного органа является непосредственным начальником следователя в ходе осуществления служебной деятельности. Такая двусмысленность положения руководителя следственного органа, выражающаяся в смешении организационно-управленческих и процессуальных полномочий в одном лице, порождает правовую неопределенность, что отрицательно сказывается на качестве процессуальной деятельности всей следственной системы.

В связи с этим многие ученые-процессуалисты обращают пристальное внимание на вопрос установления баланса процессуальных интересов между следователем и руководителем следственного органа. На фоне данной проблематики, в 2018 г. лабораторией политико-правовых исследований факультета политологии МГУ имени М. В. Ломоносова в рамках выполнения научного исследования «Состояние отечественной системы правосудия: взгляд изнутри на ее самостоятельность и независимость» было проведено анкетирование работников системы правосудия России: судей, прокуроров, следователей. Анализ проведенного исследования на предмет вмешательства вышестоящего руководителя в процессуальную деятельность судьи, прокурора и следователя демонстрирует, что самый высокий уровень вмешательства вышестоящего руководства у следователей – 44,8 %. Наибольший процент следователей полагает, что уровень вмешательства является высоким именно потому, что в ходе осуществления следственной деятельности, несмотря на гарантии независимости и самостоятельности, преобладают отношения подчинения нижестоящего вышестоящему [2, с. 69–82].

Полномочия руководителя следственного органа закреплены в ст. 39 Уголовно-процессуального кодекса РФ, а также в ряде других норм,

таких как п. 2 ч. 2 ст. 38 УПК РФ – направление уголовного дела по подследственности; ч. 3 ст. 38 УПК РФ – информирование прокурора о несогласии следователя с его требованиями об устранении нарушений федерального законодательства, допущенных в ходе предварительного следствия; ч. 3 ст. 110 УПК РФ – дача согласия на отмену или изменение меры пресечения, избранной с согласия руководителя следственного органа; ч. 3 ст. 125 УПК РФ – участие в судебном заседании по рассмотрению жалобы на действия следователя или руководителя следственного органа; ч. 3 ст. 144 УПК РФ – продление срока проверки сообщения о преступлении; ч. 3 ст. 153 УПК РФ – принятие решения о соединении уголовных дел; ч. 1 ст. 158.1 УПК РФ – принятие решения о восстановлении утраченного уголовного дела либо его материалов; ч. 6 ст. 152 УПК РФ – установление срока дополнительного следствия при возобновлении производства по прекращенному или приостановленному уголовному делу; ч. 9 ст. 166 УПК РФ – дача согласия следователю на вынесение постановления о сохранении в тайне данных о личности потерпевшего, его представителя, свидетеля; ч. 6 ст. 220 УПК РФ – дача согласия на направление уголовного дела с обвинительным заключением прокурору, и иных статьях.

Как мы видим, руководитель следственного органа имеет достаточное количество средств процессуального руководства деятельностью следователя, важное место среди которых занимает его право давать обязательные для следователя указания. Так, в п. 3 ч. 1 ст. 39 Уголовно-процессуального кодекса РФ законодатель установил, что руководитель следственного органа вправе давать следователю указания о направлении расследования, производстве отдельных следственных действий, привлечении лица в качестве обвиняемого и иные указания, непосредственно связанные с расследованием уголовного дела<sup>1</sup>. При этом указания руководителя следственного органа по уголовному делу в соответствии с ч. 3 указанной статьи даются в письменном виде и обязательны для исполнения следователем. Одновременно указания руководителя следственного органа могут быть им обжалованы руководителю вышестоящего следственного органа, которому следователь предоставляет материалы уголовного дела и письменные возражения на указания руководителя следственного органа.

Право не соглашаться с указаниями прокурора и руководителя следственного органа по наиболее существенным вопросам расследова-

ния является одним из элементов процессуальной самостоятельности следователя [6, с. 98]. В этой связи закономерен вопрос: как часто рядовой следователь прибегает к процедуре обжалования указаний руководителя следственного органа? Существует мнение, что следователи не используют право на обжалование указаний, полученных от руководителя следственного органа, из-за их административной подчиненности своему непосредственному начальнику [3]. Подчинение становится причиной зависимости и безоговорочного выполнения указаний непосредственного руководителя. Такая позиция следователей, как отмечает Б. Я. Гаврилов, есть не что иное, как обратная сторона нарушения принципа процессуальной самостоятельности [4, с. 92]. Таким образом, следователь фактически имеет, но практически не использует процессуальное право на обжалование указаний руководителя следственного органа.

В подтверждение вышесказанного приведем результаты анкетирования практических работников органа предварительного следствия. Из 456 интервьюированных респондентов 91,3 % следователей системы МВД России и 86,8 % следователей Следственного комитета РФ ответили, что ни разу не обжаловали указания руководителя следственного органа [1, с. 50–55]. Приведенные цифры наглядно отражают существующие проблемы реализации права следователя на обжалование указаний руководителя следственного органа.

Ввиду описанной проблематики, вызванной отсутствием у следователя фактической возможности не соглашаться с указаниями руководителя следственного органа, несмотря на предусмотренное законодательством право на их обжалование, рядом ученых выдвигаются предложения по введению в уголовно-процессуальный закон новой формы взаимоотношения между следователем и руководителем следственного органа – «предложение к рассмотрению следователя» [7, с. 7]. По замыслу ученых, «предложение к рассмотрению следователя» должно носить исключительно рекомендательный характер для лица, осуществляющего предварительное расследование, и заменить собой «указания». В таком случае следователь вправе лишь проинформировать своего руководителя о принятом им решении. Однако такое кардинальное сужение полномочий руководителя следственного органа, на наш взгляд, представляется слишком радикальным. Автор настоящей статьи считает очень важным соблюдение баланса интересов следователя и руководителя следственного органа, при котором «чаша весов» не склоняется в одну сторону.

<sup>1</sup> Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18 дек. 2001 г. № 174-ФЗ (ред. от 01.04.2020) // КонсультантПлюс : справочная правовая система.

Таким образом, проведенный анализ законодательства в области предварительного расследования позволил выявить проблемы, возникающие в процессе взаимодействия следователя с руководителем следственного органа, выражающиеся в противоречиях между правом следователя на самостоятельность и полномочиями руководителя по контролю за его процессуальной деятельностью. Соответственно, представляется целесообразным рассмотреть вопрос об устранении существующих противоречий путем конкретизации объема и пределов полномочий руководителя следственного органа. Немаловажным также является повышение профессионального уровня как руководителей следственных органов, так и следователей.

Подводя итог, необходимо отметить, что деятельность следователя и руководителя следственного органа направлена на достижение единой цели – установление объективной истины по уголовному делу, в связи с чем необходимо обеспечить их единство и эффективное взаимодействие. Достигнуть здесь консенсуса, на наш взгляд, позволит оптимизация объема и содержания властных и административных полномочий руководителя следственного органа по отношению к следователю. Снижение процессуальной и ведомственной зависимости от руководителя органа предварительного расследования позволит следователю принимать самостоятельные процессуальные решения по уголовному делу, основанные на его внутреннем убеждении. Только «сильная» фигура процессуально самостоятельного и независимого следователя способна справиться с возложенной на него задачей – борьбой с преступностью посредством производства предварительного следствия по уголовным делам. 

#### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Бегиев Х. Б. Проблемы соотношения процессуальной самостоятельности следователя с процессуальным контролем руководителем следственного органа // Вестник Краснодарского университета МВД России. 2011. № 1. С. 50–55.
2. Бочкарев С. А., Тимошенко А. А., Наумов К. А. Независимость и самостоятельность следователей в отечественной системе правосудия – взгляд изнутри // Вестник Томского государственного университета. Право. 2019. № 33. С. 69–82.
3. Вздорова Л. П. Процессуальная самостоятельность следователя // Terra economicus. 2011. № 1, т. 9, ч. 3. С. 166–168.
4. Гаврилов Б. Я. О процессуальной самостоятельности следователя: история, реальное состояние, перспективы развития // Право и политика. 2001. № 2. С. 92–99.
5. Гаврилов Б. Я. Усовершенствование предварительного следствия с позиции Федерального закона от 05.06.2007 №87-ФЗ // Уголовный процесс. 2007. № 9. С. 14–21.
6. Гуляев А. П. Следователь в уголовном процессе. М., 1981. 192 с.
7. Мешков М. В. Процессуальное положение начальника следственного отдела в советском уголовном процессе : автореф. ... канд. юрид. наук. М., 1992. 27 с.

#### REFERENCES

1. Begiev Kh.B. Problemy sootnosheniya protsessual'noi samostoyatel'nosti sledovatelya s protsessual'nym kontrol'em rukovoditelem sledstvennogo organa [Problems of correlation between processual independence of investigator and processual control of investigation body supervisor]. Bulletin of the Krasnodar University of the Ministry of Internal Affairs of Russia. 2011, no. 1, pp. 50-55. (in Russian)
2. Bochkaev S.A., Timoshenko A.A., Naumov K.A. Nezavisimost' i samostoyatel'nost' sledovatelei v otechestvennoi sisteme pravosudiya – vzglyad iznutri [Independence of investigators in the domestic justice system – look from inside]. Bulletin of Tomsk State University. Rule, 2019, no. 33, pp. 69-82. (in Russian)
3. Vzdorova L.P. Protsessual'naya samostoyatel'nost' sledovatelya [Processual independence of investigator]. Terra economicus. 2011, no. 1, t. 9, ch. 3, pp. 166-168. (in Russian)
4. Gavrilov B.Ya. O protsessual'noi samostoyatel'nosti sledovatelya: istoriya, real'noe sostoyanie, perspektivy razvitiya [Processual independence of investigator: history, actual condition, development perspectives]. Law and politics, 2001, no. 2, pp. 92-99. (in Russian)
5. Gavrilov B.Ya. Usovershenstvovanie predvaritel'nogo sledstviya s pozitsii Federal'nogo zakona ot 05.06.2007 № 87-FZ [Improvement of preliminary investigation from the perspective of Federal Law №87-FZ issued at June 5th 2007]. Criminal proceeding, 2007, no. 9, pp. 14-21. (in Russian)
6. Gulyaev A.P. Sledovatel' v ugovolnom protsesse [Investigator in criminal proceeding]. Moscow, 1981, 192 p. (in Russian)
7. Meshkov M.V. Protsessual'noe polozhenie nachal'nika sledstvennogo otdela v sovetskom ugovolnom protsesse : avto-ref. ... kand. yurid. nauk [Processual position of investigatory division supervisor in USSR criminal proceeding: abstract, candidate of law]. Moscow, 1992, 27 p. (in Russian)

## Investigator and Investigation Body Supervisor: Cooperation Problems

© Toshtemirova R. F., Gavrilov B. Ya., 2021

The purpose of criminal proceedings is protection of rights and legitimate interests of physical entities and legal entities who became victims of crime. The effectiveness of criminal proceedings depends on activities of different offices and departments. Preliminary investigation body takes a special place among them. It implements the supervision of all the laborious process around criminal proceedings, starting from being instituted until passed to prosecutor who will direct it next to the court. Preliminary investigation body is mostly represented by both investigator and investigation body supervisor in the domestic criminal justice. According to the code of criminal procedure of Russian Federation, the investigator is an official authorized to conduct the preliminary investigation of criminal case, along with other authorities provided by the code. The investigation body supervisor is an official who leads relevant investigation division, as well as his deputy, both bearing a significant volume of procedural authorities. Implementing the law enforcement activities, these officials are in continuous interaction, which means help to each other and cooperation in investigating. Such an idyll between two significant characters of criminal justice is a guarantee of successful justice achievements. However, processual scientists and workers have been asking for last few years, how effective is cooperation between investigator and investigation body supervisor, and how does it affect one of the most important principle of criminal proceeding – the processual independence of investigator. Standards of contemporary Russian legislation make investigator dependent of legislation body supervisor, which affects his processual independence during preliminary investigation performed. According to all above, this research has its purpose in revealing and analyzing problems emerging in cooperation between investigator and investigation body supervisor, as well as searching ways to solve those problems.

*Keywords:* investigator, head of the investigative body, preliminary investigation, independence, independence, control, supervision, investigative authority.