

УДК 347.93

Рябоконеv С. И.

ЭФФЕКТИВНОСТЬ РЕАЛИЗАЦИИ ИНСТИТУТА ХОДАТАЙСТВ И ЖАЛОБ РУКОВОДИТЕЛЕМ СЛЕДСТВЕННОГО ОРГАНА

Ryabokonev S. I.

EFFICIENCY OF IMPLEMENTATION OF THE INSTITUTE OF PETITIONS AND COMPLAINTS BY THE HEAD OF THE INVESTIGATIVE BODY

Доказывается, что современное правовое состояние допускает случаи необъективного рассмотрения руководителем следственного органа жалобы на действия следователя. Определены факторы, влияющие на объективность рассмотрения и разрешения ходатайств и жалоб руководителем следственного отделения сдерживающее влияние оказывает ряд: обязанность руководителя следственного органа обеспечивать раскрываемость преступлений; ведомственное правотворчество; ведомственное правотворчество под углом достижения ведомственных интересов, в ряде случаев снижающее гарантии обеспечения прав участников уголовного судопроизводства.

Ключевые слова: Ходатайства, жалобы, объективность, руководитель следственного органа.

It is proved that the legal status of the head of the investigative body does not allow to objectively consider and resolve complaints against the actions of the investigator. The factors influencing the objectivity of consideration and resolution of petitions and complaints by the head of the investigation Department are named:

- the duty of the head of the investigative body to ensure the disclosure of crimes;
- departmental law-making from the point of view of achievement of departmental interests, in some cases reduces guarantees of ensuring the rights of participants of criminal proceedings.

Weakening the influence of these factors is a difficult scientific task

Keywords: Petitions, complaints, objectivity, head of the investigative body.

До 2007 года жалобы на ограничивающие права и свободы участников уголовного процесса действия следователя рассматривались и разрешались прокурором и судом. Федеральным законом от 05.06.2007 N 87-ФЗ¹ были внесены принципиальные изменения в механизм обжалования: рассматривать и разрешать жалобы участников процесса на решения и действия следователя обязали и руководителя следственного органа (ст.124 УПК РФ).

Однако, современное правовое регу-

лирование статуса руководителя следственного органа как наиболее оптимально позволяющее разрешать ходатайства и жалобы, поступающие на решения действия следователя, осуществляющего производство по уголовному делу рядом специалистов оцениваются не вполне оптимистично. Отсутствие единства наблюдается в различных оценках обстоятельств, оказывающих влияние на качество процессуальных решений руководителя следственного органа:

- функциональных составляющих в деятельности руководителя следственного органа;
- объёма и видов правомочий;
- влияние правомочий на эффективность досудебного производства, и в

96

Гражданское и уголовное судопроизводство



¹ Федеральный закон от 05.06.2007 N 87-ФЗ «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2007. № 24. ст. 2830.

частности, на разрешение жалоб его (судопроизводства) участников.

Различия в позициях возникают, когда статус руководителя следственного органа группа исследователей

а) рассматривает и исследует не как один, а как совокупность элементов – нормативно определённых видов деятельности (процессуальных и не процессуальных) в их противоречивой обусловленности.

б) воспринимает как систему (совокупность процессуальных и не процессуальных элементов-видов деятельности), как конструкцию, подверженную влиянию различных внешних факторов, не являющихся составяющими системы, но формирующими обстановку, в которой эта система (деятельность руководителя) функционирует.

Названный комплексный подход позволяет им обосновывать следующее мнение. В правовой системе несбалансированность, противоречивость видов деятельности руководителя следственного органа не позволяют достичь ожидаемого от руководителя следственного органа уровня эффекта позитивного влияния на досудебное производство. Правовое решение, закреплённое федеральным законом 2007 года, полностью не решило задачи: добиться объективности следствия, обеспечить качество рассмотрения и разрешения жалоб на нарушение прав и законных интересов участников расследования. Мы исследовали называемые ими как наиболее отрицательно влияющие на качество досудебного производства два фактора.

Фактор 1. «Смещение организационно-управленческих и процессуальных полномочий в одном лице – руководителя следственного органа.

А. В. Образцов считает, что в досудебном производстве увеличение видов и объёма организационно-управленческих и процессуальных полномочий руководителя следственного органа произошло путём «механической» их передачи от надзирающего прокурора руководителю следственного органа: «от перемены мест слагаемых сумма не меняется»? [1] Усиление «могущества» сделала руководителя доминирующей фигурой в расследуемых следователями уголовных делах: «Инициаторы названных законов мало что оставили из того, что могло бы гарантировать процессуальную самостоятельность следователя от указаний и решений руководителя следственного органа. Так, если сопоставить требования ст. ст. 37, 38, 39 УПК РФ в их прежней редакции с предус-

мотренными в них на настоящий момент, то несложно обнаружить, что полномочия по процессуальному руководству предварительным следствием ... законодатель полностью передал руководителю следственного органа» [2].

Исследователи считают, что иницирующая жалобы существовавшая проблема процессуальной самостоятельности следователя в принятии решений, производстве следственных действий, обеспечении законных интересов участников расследования не разрешилась, сохраняется, изменился только источник её (проблемы) происхождения. Т. Ю. Попова указывает, что имевшая место процессуальная несамостоятельность следователя усилилась ещё больше. Это стало возможным в связи с появлением ещё и административной зависимости от непосредственного руководителя следственного органа [3, С.17]. В. В. Колодко так же критически оценивает федеральный закон 2007 года о перераспределении процессуальных полномочий между прокурором и руководителем следственного органа [4, С.12]. «Процессуальная самостоятельность следователя вступает в противоречие с дисциплинарными полномочиями руководителя следственного органа. Следователь не может быть процессуально самостоятельным, если дисциплинарно он полностью подчиняется руководителю следственного органа» [5, С.18], - указывает А. А. Власов. Это неизбежно приводит к конфликту интересов и порождает многочисленные жалобы. Что бы снизить остроту проблемы необходимо решить вопрос оптимальности объёма властных полномочий руководителя следственного органа, а также объёма, содержания его административных полномочий по отношению к следователю [6, С.436], считает Т.В. Седых.

А. Н. Огородов обращает внимание на часто возникающие в процессе расследования уголовных дел сложные ситуации. Сложность заключается в том, что при расследовании конкретного преступления, действуя в публичных интересах от имени государства, следователь и руководитель следственного органа могут иметь различные взгляды на ход, порядок и содержание процессуальных действий по установлению обстоятельств совершения преступления (ст. 73 УПК РФ). При наличии различных представлений уголовно-процессуальный закон определяет «обязательным для следователя большинство указаний руководителя следственного органа и согласование с ним (руководителем) отдельных действий и



решений следователя». Исследователь убежден в ошибочности законодательной модели предварительного следствия, которая устанавливает «разрешение противоречий путем властного подчинения убеждения следователя позиции руководителя следственного органа» [7, С.16]. Содержание утверждения полностью распространяется на проблему объективности разрешения жалоб участников уголовного процесса руководителем следственного органа. Седых Т.В. категорично не отрицает необходимость осуществлять досудебное производство под строгим наблюдением руководителя следственного органа. При этом она соглашается, что любое руководство влечёт потерю части самостоятельности следователя в принятии по делу решений и их осуществлении. «Здесь существует диалектическое противоречие между ней и властными полномочиями руководителя следственного органа. Но это противоречие диалектическое ... оптимальности расследования» [6, С.436].

Авторы высказывают различные предложения по оптимизации полномочий руководителя следственного органа влиять на расследование уголовных дел [9, С.89].

А. Н. Огородов излагает свою кардинальную позицию в решении проблемного вопроса. Он видит целесообразным оставить за руководителем следственного органа только функцию организации расследования и исключить функцию процессуального руководства: «Полномочия руководителя следственного органа должны быть направлены, прежде всего, на организацию расследования. Центральное место в досудебном производстве должно принадлежать двум участникам уголовного судопроизводства: следователю и прокурору» [7, С.8]. Зная состояние дел в следствии, сложно согласиться с мнением автора. Для такого вывода основанием являются данные надзирающих за следствием органов. Генеральный прокурор Российской Федерации констатирует наличие положительной динамики нарушений, допускаемых следственными органами. За последние десять лет при уменьшении нагрузки на следователей в 1,5 раза (с 3 до 2 млн.) количество нарушений увеличилось в 2,5 раза : с 537 тысяч в 2009 году до 1 млн. 300 тыс. в 2018 году. Увеличение продолжилось и в 2018 году: рост нарушений уголовно-процессуального законодательства составил 6%.

Названная статистика с очевидностью доказывает:

1. В досудебном производстве реали-

зация норм уголовно-процессуального кодекса следователями не всегда осуществляется в строгом соответствии с предписаниями уголовно-процессуального законодательства.

2. В досудебном производстве следственные органы испытывают объективные сложности, разрешение которых можно и целесообразно поручить руководителю следственного органа.

3. Процессуальное руководство следователями со стороны руководителя следственного органа должно оставаться.

Фактор 2. Ответственность за показатели деятельности следственного органа и его раскрываемость.

Указанный фактор во многом обусловлен действием первого, выше названного. Ряд учёных его относит к наиболее негативному, в большей степени, чем другие влияющему на качество реализации института ходатайств участников уголовного процесса и жалоб на решения и действия следователя [10]. Автор статьи разделяет их позицию по следующим основаниям.

Существующий правовой порядок досудебного производства организован в строгом соответствии со Всеобщей декларацией прав человека (статьи 7, 8, 10 и 11), Международным пактом о гражданских и политических правах (статья 14), Конвенцией о защите прав человека и основных свобод (статья 6) [11, С.10]. В соответствии с названными международными актами уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации определяет: обеспечение прав и законных интересов участников процесса – это одно из условий (составляющих), выполнение которого характеризует уголовное судопроизводство как эффективное. УПК РФ устанавливает, что бы посредством рассмотрения и разрешения ходатайств и жалоб участников уголовного процесса руководитель следственного органа устранял случаи нарушения следователем названных предписаний, своевременно разрешал жалобы и устранял последствия ограничения процессуальных интересов и прав лиц. Выполнение названного установления является обязательным, но не достаточным, что бы досудебное производство считалось эффективным [12, С.61]. Другим обязательным (важнейшим) условием является обязанность следователя устанавливать лиц, совершивших преступления, по которым (преступлениям) осуществляется предварительное следствие. В процессе расследования совокупностью собранных и не-

противоречивых обвинительных доказательств этим лицам должна быть доказана виновность. На сложность выполнения названных условий указывает состояние преступности в 2018 году, продолжающаяся тенденция роста доли тяжких и особо тяжких совершаемых деяний, рост экономических преступлений. Второй год фиксируется двукратное увеличение преступлений, совершенных с использованием информационных технологий².

В целях повышения результативности противодействия преступности уголовно-процессуальными средствами руководителям следственных подразделений ведомственными правовыми актами предписывается всемерно способствовать интенсификации следственной деятельности. Ведомственное нормативное регулирование является важным фактором, оказывающим влияние на процессуальную деятельность и объясняющее её (процессуальной деятельности) особенности. Этот фактор существенно влияет и на качество рассмотрения руководителем следственного органа ходатайств и жалоб.

Названную позицию разделяют и другие исследователи, которые в своих исследованиях отмечали его (фактора) наличие [13, С.9]. Нормативное ведомственное обязательство руководителя следственного органа осуществлять контроль за деятельностью следственного подразделения через призму ведомственного интереса создаёт обстановку, когда руководитель приоритетным вынужден считать ведомственные интересы, противопоставляя их (ведомственные интересы) всестороннему объективному и полному производству по уголовному делу. Данное обстоятельство создаёт угрозы нарушению прав и законных интересов участников уголовного процесса на досудебных стадиях, формирует ситуации подачи жалоб на их (прав) нарушение. В Приказе Следственного комитета РФ от 15.01.2011 N 2 «Об организации предварительного расследования в Следственном комитете Российской Федерации» критерий эффективности деятельности руководителя следственного органа сформулирован следующим образом: «... в пределах установленных полномочий при решении задач в сфере уголовного судопроизводства сконцентрировать усилия на раскры-

² . Доклад Генерального прокурора Российской Федерации на заседании Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации 10 апреля 2019, 15:03 [Электронный ресурс]: https://genproc.gov.ru/smi/interview_and_appearances/appearances/1590662/ дата обращения 19.04.2019.

тии каждого преступления»³. Не раскрытые преступления воспринимаются как результат низкого руководства следственным подразделением. Приказ содержит требование, что бы руководитель следственного органа проводил оперативные совещания по вопросам обсуждения состояния хода и расследования конкретных уголовных дел (п. 1.29 Приказа). Заслушивание должно практиковаться на всех уровнях следственного аппарата (районного, городского, федерального) с обязательным приглашением и заслушиванием их руководителей. Пункт 1.31 Приказа: предусматривает право на привлечение должностных лиц к установленной законом ответственности; обязывает при аттестации учитывать показатели раскрываемости, быстроты раскрытия, установления всего круга виновных лиц, доказыванию всех эпизодов преступной деятельности и пр.⁴

Изложенное позволяет сформулировать следующие выводы.

1. Признание права руководителя следственного органа и органа дознания на рассмотрение и разрешение ходатайств и жалоб при всех положительных моментах имеет до конца не разрешённую проблему объективности разрешения ходатайств и жалоб названными субъектами. Современное правовое состояние допускает случаи необъективного рассмотрения руководителем следственного органа жалобы на действия следователя.

2. На объективность рассмотрения и разрешения ходатайств и жалоб руководителем следственного подразделения сдерживающее влияние оказывает ряд факторов объективного и субъективного характера:

- возложенная на руководителя следственного органа обязанность обеспечивать раскрываемость преступлений и демонстрировать высокие показатели деятельности следственного органа;

- детализация (конкретизация) норм уголовно-процессуального кодекса ведомственными правовыми актами под углом достижения ведомственных интересов, и которая (детализация) в ряде случаев снижает гарантии обеспечения прав участников уголовного судопроизводства.

³ Об организации предварительного расследования в Следственном комитете Российской Федерации: Приказ Следственного комитета РФ от 15.01.2011 N 2 : источник опубликования : Справ.-правовая система «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. – Режим доступа : www.consultant.ru (дата обращения: 24.12.2014).

⁴ Там же.



Литература

1. Образцов А.В. Формирование понятия процессуального руководства предварительным расследованием в системе уголовно-процессуального права // Российский следователь. 2013. N 21. С. 17 - 19.
2. Балакшин В.С. Независимый - зависимый следователь // Законность. 2011. N 10. С. 29 - 34
3. Попова Т. Ю. Уголовно-процессуальный статус руководителя следственного органа [Текст] : автореф. дисс. ... канд. юрид. наук / Т. Ю. Попова – Челябинск, 2012. – 33с.
4. Колодко В. В. Уголовно-процессуальная функция расследования [Текст] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / В. В. Колодко. – Челябинск, 2013. - 21с.
5. Власов, А.А. Полномочия следователя в советском уголовном процессе: автореф. дис. ... канд. юр. наук. – М., 1979. – 24с.
6. Седых Т.В. Процессуальная деятельность следователя по взаимодействию с руководителем следственного органа // Мир науки, культуры, образования. 2014. № 4 (47). – С. 435-437.
7. Огородов А. Н. Процессуальная самостоятельность следователя в уголовном судопроизводстве : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. -М., 2018. - 26 с.
8. Новиков Е. А. Руководитель следственного органа в российском уголовном судопроизводстве : процессуальные и организационные аспекты : дис. ... кандидата юрид. наук / Е.А. Новиков. Москва, 2009. - 271 с.;
9. Чеботарева И.Ю., Сергеев А.Б., Сергеев К.А. Основные направления совершенствования прокурорского надзора над процессуальными решениями субъектов расследования преступлений, совершенных лицами, не достигшими возраста уголовной ответственности // Вестник Челябинского государственного университета. Серия: Право. 2016. Т. 1. № 1. С. 88-94
10. Сергеев А.Б. Отзыв на диссертацию И.Е. Адаменко «Уголовно-процессуальная деятельность: системообразующие основания и компоненты» // Юридическая наука и правоохранительная практика. 2018. № 2 (44). С. 199-204.
11. Глухова Е.В., Сергеев А.Б. Законодательная регламентация использования результатов ОРМ в уголовном судопроизводстве в соотношении с европейскими установками законности их (ОРМ) проведения // Российский следователь. 2017. № 11. С. 8-12.
12. Сергеев А.Б., Савченко А.Н. О моральной и правовой справедливости при рассмотрении судами вопроса о возможности прекращения уголовного дела в связи с примирением сторон // Вестник Челябинского государственного университета. Серия: Право. 2014. № 19 (348). С. 58-64.
13. Попова Т. Ю. Уголовно-процессуальный статус руководителя следственного органа: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук / Т. Ю. Попова – Челябинск, 2012. - 33с.

References

1. Obratstov A.V. Formirovaniye ponyatiya protsessual'nogo rukovodstva predvaritel'nym rassledovaniyem v sisteme ugovolno-protsessual'nogo prava // Rossiyskiy sledovatel'. 2013. N 21. S. 17 - 19.
2. Balakshin V.S. Nezavisimyy - zavisimyy sledovatel' // Zakonnost'. 2011. N 10. S. 29 - 34
3. Popova T. YU. Ugolovno-protsessual'nyy status rukovoditelya sledstvennogo organa [Tekst] : avtoref. diss. ... kand. yurid. nauk / T. YU. Popova – Chelyabinsk, 2012. – 33s.
4. Kolodko V. V. Ugolovno-protsessual'naya funktsiya rassledovaniya [Tekst] : avtoref. dis. ... kand. yurid. nauk / V. V. Kolodko. – Chelyabinsk, 2013. - 21s.
5. Vlasov, A.A. Polnomochiya sledovatelya v sovetskom ugovolnom protsesse: avtoref. dis. ... kand. yur. nauk. – M., 1979. – 24s.
6. Sedykh T.V. Protsessual'naya deyatel'nost' sledovatelya po vzaimodeystviyu s rukovoditelem sledstvennogo organa // Mir nauki, kul'tury, obrazovaniya. 2014. № 4 (47). – S. 435-437.
7. Ogorodov A. N. Protsessual'naya samostoyatel'nost' sledovatelya v ugovolnom sudoproizvodstve : avtoref. dis. ... kand. yurid. nauk. -M., 2018. - 26 s.
8. Novikov Ye. A. Rukovoditel' sledstvennogo organa v rossiyskom ugovolnom sudoproizvodstve : protsessual'nyye i organizatsionnyye aspekty : dis. ... kandidata yurid. nauk / Ye.A. Novikov. Moskva, 2009. - 271 s.;
9. Chebotareva I.YU., Sergeyev A.B., Sergeyev K.A. Osnovnyye napravleniya sovershenstvovaniya prokurorskogo nadzora nad protsessual'nymi resheniyami sub'yektov rassledovaniya prestupleniy, sovershennykh litsami, ne dostigshimi vozrasta ugovolnoy otvetstvennosti // Vestnik Chelyabinskogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya: Pravo. 2016. T. 1. № 1. S. 88-94
10. Sergeyev A.B. Otzyv na dissertatsiyu I.Ye. Adamenko «Ugolovno-protsessual'naya deyatel'nost': sistemoobrazuyushchiye osnovaniya i komponenty» // Yuridicheskaya nauka i pravookhranitel'naya praktika. 2018. № 2 (44). S. 199-204.
11. Glukhova Ye.V., Sergeyev A.B. Zakonodatel'naya reglamentatsiya ispol'zovaniya rezul'tatov ORM v ugovolnom sudoproizvodstve v sootnoshenii s yevropeyskimi ustanovkami zakonnosti ikh (ORM) provedeniya // Rossiyskiy sledovatel'. 2017. № 11. S. 8-12.



12. Sergeyev A.B., Savchenko A.N. O moral'noy i pravovoy spravedlivosti pri rassmotrenii sudami voprosa o vozmozhnosti prekrashcheniya ugovnogo dela v svyazi s primireniyem storon //Vestnik Chelyabinskogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya: Pravo. 2014. № 19 (348). S. 58-64.

13. Popova T. YU. Ugolovno-protsessual'nyy status rukovoditelya sledstvennogo organa: avtoref. diss. ... kand. yurid. nauk / T. YU. Popova – Chelyabinsk, 2012. - 33s

РЯБОКОНЕВ Сергей Иванович, заместитель руководителя отдела юридического агентства «Лигал Групп». 628406 г. Сургут, Иосифа Каралинского, 12-13. E-mail: sergeev_ab@bk.ru

RABOCHEV Sergey, Deputy Director of legal Agency "legal Group". 628406 Surgut, Joseph of Carolina, 12-13. E-mail: sergeev_ab@bk.ru

