

Научная статья

УДК 343.132

doi: 10.33463/2687-1238.2024.32(1-4).2.226-233

ОРГАНИЗАЦИЯ ПРОЦЕССУАЛЬНОГО И ВЕДОМСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ ЗА ЗАКОННОСТЬЮ И ОБОСНОВАННОСТЬЮ РЕШЕНИЙ, ПРИНИМАЕМЫХ ОРГАНАМИ ПРЕДВАРИТЕЛЬНОГО СЛЕДСТВИЯ В ПОРЯДКЕ СТАТЕЙ 144–145 УГОЛОВНО-ПРОЦЕССУАЛЬНОГО КОДЕКСА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Борис Яковлевич Гаврилов¹, Юлия Викторовна Шпагина²

^{1,2} Академия управления МВД России, г. Москва, Россия

¹ profgavrilov@yandex.ru, <https://orcid.org/0000-0003-4762-4729>

² iushpagina@yandex.ru, <https://orcid.org/0000-0002-7379-5452>

Аннотация. Процессуальный и ведомственный контроль руководителя следственного органа выступает одним из средств обеспечения законности и обоснованности процессуальных решений, принимаемых должностными лицами по разрешению заявлений (сообщений) о преступлениях в порядке статей 144–145 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации. Мониторинг правоприменительной практики показал, что руководителями допускаются просчеты в организации указанного направления деятельности, влекущие за собой нарушение уголовно-процессуального законодательства, а равно неэффективную защиту прав и законных интересов лиц, вовлеченных в сферу уголовного судопроизводства. В ходе исследования разработан механизм контроля для руководителя органа предварительного следствия районного уровня, направленный на обеспечение законности и обоснованности принимаемых следователями решений по материалам доследственных проверок, а также обеспечение полноты и достоверности сведений, содержащихся в документах первичного учета, и соблюдение порядка своевременной постановки на статистический учет процессуальных решений, принимаемых по данным материалам.

Ключевые слова: руководитель следственного органа, процессуальный и ведомственный контроль, средство, законность, процессуальные решения, механизм контроля

Для цитирования

Гаврилов Б. Я., Шпагина Ю. В. Организация процессуального и ведомственного контроля за законностью и обоснованностью решений, принимаемых органами предварительного следствия в порядке статей 144–145 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации // Человек: преступление и наказание. 2024. Т. 32(1–4), № 2. С. 226–233. DOI: 10.33463/2687-1238.2024.32(1-4).2.226-233.

© Гаврилов Б. Я., Шпагина Ю. В., 2024



Статья лицензируется в соответствии с лицензией [Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/)

Original article

ORGANIZATION OF PROCEDURAL AND DEPARTMENTAL CONTROL OVER THE LEGALITY AND VALIDITY OF DECISIONS TAKEN BY THE PRELIMINARY INVESTIGATION BODIES IN ACCORDANCE WITH ARTICLES 144–145 OF THE CRIMINAL PROCEDURE CODE OF THE RUSSIAN FEDERATION

Boris Yakovlevich Gavrilov¹, Yulia Viktorovna Shpagina²

^{1,2} Academy of Management of the Ministry of Internal Affairs of Russia, Moscow, Russia

¹ profgavrilov@yandex.ru, <https://orcid.org/0000-0003-4762-4729>

² iushpagina@yandex.ru, <https://orcid.org/0000-0002-7379-5452>

Abstract. Procedural and departmental control of the head of the investigative body is one of the means of ensuring the legality and validity of procedural decisions taken by officials to resolve statements (reports) about crimes in accordance with Articles 144–145 of the Criminal Procedure Code of the Russian Federation. Monitoring of law enforcement practice has shown that managers make mistakes in the organization of this area of activity, entailing violations of criminal procedure legislation, as well as ineffective protection of the rights and legitimate interests of persons involved in criminal proceedings. In the course of the study, a control mechanism was developed for the head of the preliminary investigation body at the district level, aimed at ensuring the legality and validity of decisions made by investigators based on the materials of pre-investigation inspections, as well as ensuring the completeness and reliability of information contained in primary accounting documents and compliance with the procedure for timely statistical registration of procedural decisions taken based on these materials.

Keywords: head of the investigative body, procedural and departmental control, means, legality, procedural decisions, control mechanism

For citation

Gavrilov, B. Ya. & Shpagina, Yu. V. 2024, 'Organization of procedural and departmental control over the legality and validity of decisions taken by the preliminary investigation bodies in accordance with Articles 144–145 of the Criminal Procedure Code of the Russian Federation', *Man: crime and punishment*, vol. 32(1–4), iss. 2, pp. 226–233, doi: 10.33463/2687-1238.2024.32(1-4).2.226-233.

Важной составляющей в управленческой деятельности руководителей органов предварительного следствия, особенно на районном уровне, является обеспечение законности и обоснованности процессуальных решений, принимаемых следователями в рамках уголовного судопроизводства, что позволяет гарантировать государственную защиту конституционных прав личности, вовлеченной в общественные отношения в указанной сфере.

В числе приоритетных направлений деятельности органов внутренних дел определено укрепление учетно-регистрационной дисциплины. Кроме того, согласно распоряжению МВД России от 19 июля 2021 г. № 1/8120 «Об утверждении системы изучения и оценки эффективности деятельности органов предварительного следствия территориальных органов МВД России» указанное направление входит в оценку деятельности органов предварительного следствия территориальных органов МВД России.

Согласно статистическим данным ГИАЦ МВД России, следователями органов внутренних дел (ОВД) в 2023 г. рассмотрено 1 329 503 заявления (сообщения) о преступлениях, из них: до 3 суток – 760 306, что составляет 57,2 % от общего количества рассмотренных заявлений (сообщений) о преступлениях; от 3 до 10 суток – 331 676 (или 24,9 %); от 10 до 30 суток – 223 360 (или 16,8 %) и свыше 30 суток – 9296 заявлений (сообщений) о преступлениях (или 0,7 %). По результатам рассмотрения следователями заявлений (сообщений) о преступлениях в 2023 г. возбуждено 1 018 246 уголовных дел, отказано в возбуждении по 274 864 заявлениям (сообщения), из них впервые (без учета повторных решений) – 194 411 и передано по подведомственности 37 688 заявлений (сообщений) о преступлении. Кроме того, статистика ГИАЦ МВД России свидетельствует о том, что количество отмененных (в целом по органам внутренних дел) прокурорами процессуальных решений об отказе в возбуждении уголовного дела в 2017–2022 гг. (с повторными) практически сравнимо с количеством зарегистрированных за указанный период преступлений (табл.).

Указанные данные, анализ научной литературы по схожей проблематике [1, с. 30–37; 2; 3, с. 98–101], а также результаты мониторинга правоприменительной практики территориальных органов МВД России свидетельствуют о наличии нарушений установленных нормативными предписаниями правил, допускаемые следователями при рассмотрении материалов доследственных проверок и руководителями следственных подразделений при организации данного направления работы и осуществлении контроля. Рассмотрим наиболее типичные нарушения, когда следователь самостоятельно собирает материалы проверки, выступая в роли руководителя следственно-оперативной группы:

– необеспечение возбуждения уголовного дела в дежурные сутки по материалам, не требующим проведения следственной проверки;

Таблица

**Сведения о нарушениях уголовного судопроизводства,
выявленных прокурорами на стадии возбуждения уголовного дела**

Год	Всего зарегистрировано преступлений	Отменено постановлений об отказе в возбуждении уголовного дела (с повторными)	Из них возбуждено уголовных дел
2017	2 058 476	2 381 432	176 992
2018	1 991 532	2 225 641	165 646
2019	2 024 337	2 035 927	162 445
2020	2 044 221	1 954 275	155 068
2021	2 004 404	1 586 962	155 152
2022	1 966 759	1 550 668	171 164

Источник: статистические данные об основных показателях деятельности органов прокуратуры Российской Федерации за 2017–2022 гг. URL: <http://genproc.gov.ru> (дата обращения: 17.01.2024).

- неполнота проведенной проверки заявления (сообщения) о преступлении;
- некачественное проведение осмотра места происшествия.

Если проверка проводилась органом дознания:

- формальный подход к изучению материалов проверок, поступающих в следственный орган от органа дознания;
- несвоевременная регистрация дополнительных составов преступлений (например, при незаконном проникновении в жилище с целью хищения личного имущества похищаются документы).

В ходе проведенного исследования мы выявили нарушения, характерные для каждого из названных способов:

- необоснованное продление сроков процессуальных проверок без проведения дополнительных проверочных мероприятий;
- неоднократное необоснованное принятие процессуального решения об отказе в возбуждении уголовного дела (например, неистребование и неприобщение результатов проведенных судебных экспертиз к материалам доследственной проверки после неоднократной отмены решения надзирающим прокурором по данной причине);
- необоснованное вынесение постановления о возбуждении уголовного дела (причиной отмены такого решения выступают проведение судебных исследований и экспертиз на момент принятия решения; истребование ответов операторов сотовой связи; отсутствие справок о причиненном материальном ущербе, а также непроведение в полном объеме проверочных мероприятий, необходимых для принятия законного и обоснованного решения);
- недостоверное заполнение документов первичного учета;
- нарушение сроков постановки на статистический учет процессуальных решений, принимаемых по материалам проверки.

Наличие указанных нарушений свидетельствует о необходимости совершенствования механизма контроля, осуществляемого руководителем органа предварительного следствия районного уровня, по следующим направлениям:

- 1) обеспечение законности и обоснованности принимаемых следователями решений по материалам доследственных проверок;
- 2) обеспечение полноты и достоверности сведений, содержащихся в документах первичного учета, и соблюдение порядка своевременной постановки на статистический учет процессуальных решений, принимаемых по материалам проверки.

В связи с этим для субъектов управления органом предварительного следствия районного уровня предлагается следующее прикладное решение по каждому из указанных направлений.

По первому направлению:

- вести журнальный учет поступающих в следственное подразделение материалов проверки, в котором отражать сроки поступления заявления (сообщения) о преступлении, сроки и результаты их расследования, в том числе с указанием отмены принятого решения, поступления материала из другого органа и т. д.;
- обеспечить нагрузку подчиненных следователей с учетом уровня их профессиональной подготовки и опыта работы, наличия уже имеющихся в производстве материалов проверок, а также уголовных дел, их правовой и фактической сложности;
- организовывать проведение всего комплекса следственных действий и оперативно-розыскных мероприятий в дежурные сутки и по материалам, не требующим проведения дополнительной проверки, обеспечить возбуждение уголовного дела;

– в случае неполноты доследственной проверки, не позволяющей принять решение о возбуждении уголовного дела, необходимо направлять материалы проверки начальнику органа дознания с отражением в письме перечня конкретных дополнительных мероприятий, выполнение которых позволит принять решение в соответствии со ст. 145 УПК РФ;

– при несогласии с решением о направлении материалов начальнику органа дознания, а также при необходимости обсуждения наиболее сложных материалов в суточный срок организовывать обсуждение таких материалов на совещании при начальнике полиции и руководителе следственного подразделения с участием руководителей и сотрудников подразделения, проводивших доследственную проверку, с заслушиванием сотрудников следствия, полиции и иных подразделений, постановкой каждому конкретных задач и сроков исполнения;

– организовать составление и исполнение рабочих планов по находящимся в производстве следственного подразделения материалам доследственных проверок, представляющим сложность;

– лично (в том числе перед продлением процессуального срока) изучать материалы проверки заявления (сообщения) о преступлении, устанавливать полноту и своевременность ее проведения (истребование необходимой документации из государственных и коммерческих организаций; назначение судебных экспертиз; принятие исчерпывающих мер к опросу очевидцев и иных лиц; установление имущественного положения проверяемых лиц в целях последующего обеспечения возмещения причиненного преступлением ущерба и т. д.);

– в необходимых случаях лично получать объяснения от заинтересованных лиц и специалистов, а равно заявителей, изменивших свою первоначальную позицию, с общением результатов опроса к материалам проверки;

– давать письменные указания о проведении конкретных проверочных действий в целях установления обстоятельств, имеющих значение для вынесения законных, обоснованных и мотивированных постановлений, а также исключения фактов необоснованного продления сроков рассмотрения заявлений (сообщений) о преступлениях.

Субъект управления (следователь и иные сотрудники дежурной следственно-оперативной группы) должен обеспечить максимальную интенсивность проверочных мероприятий в дежурные сутки с целью обеспечения принятия решения в порядке ст. 144–145 УПК РФ. Продление сроков процессуальных проверок должно осуществляться в исключительных случаях и только при наличии достаточных оснований.

Сущность принимаемых следователем процессуальных решений о продлении процессуального срока доследственной проверки, а также результатах ее проведения заключается в таких свойствах, как законность, обоснованность и мотивированность. Законность – соответствие вынесенного решения требованиям материального и процессуального закона. Обоснованность – логичность и верность существующих фактов задокументированным выводам. Она должна отражать причинную связь между принятием конкретного решения следователем и обстоятельствами произошедшего. Мотивированность – результат оценки следователем доводов, заявленных сторонами по материалу проверки и иных полученных сведений, позволяющих сделать один из следующих выводов: о наличии повода и основания для возбуждения уголовного дела; о передаче материала проверки по подследственности или об отсутствии основания для этого и принятии в связи с этим решения об отказе в возбуждении уголовного дела. В вынесенном процессуальном решении рекомендуется избегать общих фраз и ссылок

на нормы закона без их правового толкования. Совершенно справедливо учеными еще несколько веков назад было осознано, что проблема толкования права во многом является ключевой проблемой юриспруденции. Так, известный российский юрист А. Ф. Кони писал о скупости и лаконичности языка закона, краткие определения которого требуют подчас вдумчивого толкования, которое невозможно без проникновения в мысль законодателя [4, с. 40]. Проверка материалов может иметь целью не только выявление недостатков следствия и их устранение, но и оказание следователю своевременной помощи, предостережение от ошибок, на что обращают внимание и представители научного сообщества в своих исследованиях [2, с. 60].

По второму направлению:

– обеспечить ведение учетов (накопительных производств) по направлению учетно-регистрационной дисциплины и законодательства в сфере правовой статистики. К ним рекомендуется приобщать копии принятых по материалам процессуальных решений в порядке ч. 1 ст. 145 УПК РФ постановлений об отмене постановлений о возбуждении уголовных дел, постановлений об отмене постановлений об отказе в возбуждении уголовных дел, копии материалов, выделенных из уголовных дел в отдельное производство, а также копии результатов служебных проверок по допущенным следователями нарушениям учетно-регистрационной дисциплины и законодательства в сфере правовой статистики;

– обеспечить должный контроль за заполнением следователями реквизитов документов первичного учета. При проверке статистических карточек обращать внимание на объективность и полноту отражения всех позиций;

– еженедельно анализировать состояние учетно-регистрационной дисциплины в подразделении, запрашивать из информационного центра списки материалов доследственных проверок, по которым истекли сроки рассмотрения, установленные УПК РФ, а документы первичного учета о принятом процессуальном решении в порядке ст. 145 УПК РФ в учетно-регистрационное подразделение не поступили;

– в случае установления подобных фактов выяснять у следователя причины непоступления документов первичного учета преступлений и принимать меры к незамедлительному их устранению.

Для устранения обозначенных причин предлагается следующий механизм:

– обеспечить ведение журнала учета направляемых материалов и статистических карточек в канцелярию надзорного органа с отметками об их поступлении;

– обеспечить ведение учета передачи в штаб ОВД статистических карточек по материалам проверки в произвольной журнальной форме;

– при возврате прокурором или сотрудниками учетно-регистрационного подразделения документов первичного учета на доработку (например, устранить ошибки в реквизитном составе) обеспечить незамедлительное устранение недочетов и постановку на учет в текущем отчетном периоде;

– в случае невозможности постановки на учет в текущем отчетном периоде ввиду возвращения на доработку инициировать проведение проверки с установлением причин допущенных нарушений и привлечением виновных лиц к дисциплинарной ответственности;

– ежемесячно осуществлять анализ допускаемых нарушений при заполнении документов первичного учета и организовывать проведение занятий в системе служебной подготовки (при необходимости с приглашением работников прокуратуры и информа-

ционного подразделения) по проблемным вопросам заполнения документов первичного учета и выработки единообразной практики.

Таким образом, реализация на системной постоянной основе изложенного в статье механизма позволит эффективно осуществлять управленческую деятельность подчиненного органа предварительного следствия на районном уровне и в целом оптимизировать обеспечение процессуального и ведомственного контроля за законностью и обоснованностью решений, принимаемых следователями в порядке ст. 144–145 УПК РФ, а также обеспечить права и законные интересы лиц, вовлеченных в уголовно-процессуальные правоотношения, и соблюдение учетно-регистрационной дисциплины и законодательства в сфере правовой статистики.

Список источников

1. Гаврилов Б. Я. К вопросу о влиянии отдельных уголовно-процессуальных институтов на эффективность борьбы с преступностью // Уголовный процесс и криминалистика: теория, практика, дидактика : сб. материалов VIII Всерос. науч.-практ. конф. Рязань : Академия ФСИН России, 2023. С. 30–37.
2. Процессуальный и ведомственный контроль руководителя следственного органа территориального органа МВД России на районном уровне : науч.-практ. пособие. М. : Академия управления МВД России, 2020. 148 с.
3. Химичева О. В., Шаров Д. В. К вопросу об организации прокурорского надзора и ведомственного контроля за законностью и обоснованностью решения об отказе в возбуждении уголовного дела // Вестник Московского университета МВД России. 2015. № 5. С. 98–101.
4. Кони А. Ф. Избранные произведения. М. : Госюриздат, 1959. Т. 1.

References

1. Gavrilov, B. Ya. 2023, 'On the question of the influence of individual criminal procedural institutions on the effectiveness of combating crime', in *Criminal procedure and criminalistics: theory, practice, didactics: collection of materials of the VIII All-Russian Scientific and practical conference*, pp. 30-37, Academy of the FPS of Russia, Ryazan.
2. *Procedural and departmental control of the head of the investigative body of the territorial body of the Ministry of Internal Affairs of Russia at the district level: scientific and practical guide* 2020, Academy of Management of the Ministry of Internal Affairs of Russia, Moscow.
3. Khimicheva, O. V. & Sharov, D. V. 2015, 'On the issue of the organization of prosecutorial supervision and departmental control over the legality and validity of the decision to refuse to initiate criminal proceedings', *Bulletin of the Moscow University of the Ministry of Internal Affairs of Russia*, iss. 5, pp. 98–101.
4. Koni, A. F. 1959, *Selected works*, vol. 1, Gosyurizdat, Moscow.

Информация об авторах

Б. Я. Гаврилов – доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации, заслуженный деятель науки Российской Федерации, профессор кафедры управления органами расследования преступлений;

Ю. В. Шпагина – кандидат юридических наук, доцент кафедры управления органами расследования преступлений.

Information about the authors

В. Ya. Gavrilov – Sc.D (Law), Professor, Honored Lawyer of the Russian Federation, Honored Scientist of the Russian Federation, Professor of Management of Crime Investigation Bodies Department;

Yu. V. Shpagina – PhD (Law), Associate Professor of Management of Crime Investigation Bodies Department.

Примечание

Содержание статьи соответствует научной специальности 5.1.4. Уголовно-правовые науки (юридические науки).

Статья поступила в редакцию 04.03.2024; одобрена после рецензирования 06.05.2024; принята к публикации 20.05.2024.

The article was submitted 04.03.2024; approved after reviewing 06.05.2024; accepted for publication 20.05.2024.