

Испр.  
0-79

7  
проб. 1996г.

Всесоюзный научно-исследовательский институт  
МВД СССР

На правах рукописи

Для служебного пользования  
Экз. № 58

ДУБРОВИН Анатолий Павлович

ПРОБЛЕМЫ ПРОЦЕССУАЛЬНОГО КОНТРОЛЯ ЗА ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ  
СЛЕДОВАТЕЛЕЙ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ ПО РАССЛЕДОВАНИЮ  
ПРЕСТУПЛЕНИЙ

(Специальность - 12.00.09

Уголовный процесс, судостроительство, прокурорский  
надзор, криминалистика)

А в т о р е ф е р а т

диссертации на соискание ученой степени  
кандидата юридических наук

9737  
1992

Москва - 1989

ВХОДЯЩИЙ  
№ 17-001  
6-02-1989

Иск. № 5796 от 16.01.199 г.

Хр

Работа выполнена во Всесоюзном научно-исследовательском институте МВД СССР

код экземпляра

42177



Научный руководитель -  
доктор юридических наук, профессор А.И.Михайлов

Официальные оппоненты -  
доктор юридических наук, старший научный сотрудник А.М.Ларин  
кандидат юридических наук А.В.Турбанов

Ведущая организация -  
Следственное управление ГУВД Мосгорисполкома

Защита диссертации состоится "14" марта 1989 г.  
в 16.00 час. на заседании специализированного совета  
К 052.02.01 во Всесоюзном научно-исследовательском институте  
МВД СССР (121069, Москва, ул.Воровского, 25).

С диссертацией можно ознакомиться в спецбиблиотеке Все-  
союзного научно-исследовательского института МВД СССР.

Автореферат разослан "3" марта 1989 г.

9737 от

Общая характеристика работы

Актуальность исследования. В Постановлении ЦК КПСС "О дальнейшем укреплении социалистической законности и правопорядка, усилении охраны прав и законных интересов граждан" признана необходимой перестройка работы судов, прокуратуры, милиции и других правоохранительных органов с тем, чтобы они надежно обеспечивали защиту интересов государства и прав граждан, вели эффективную борьбу с правонарушениями и преступностью.<sup>1</sup> Эта мысль последовательно развивается и в Постановлении ЦК КПСС от 2 апреля 1988 г. "О состоянии борьбы с преступностью в стране и дополнительных мерах по предупреждению правонарушений"<sup>2</sup> и особенно в резолюции XIX Всесоюзной конференции КПСС "О правовой реформе".<sup>3</sup>

Реализация принятых Конференцией решений повлечет возникновение самостоятельного, а в районном и городском звене – единственного, независимого от местных органов власти и органа внутренних дел аппарата расследования. Следственные подразделения городского и районного звена станут осуществлять расследование всех преступлений, совершаемых на территории дислокации, в том числе тех, расследование которых в настоящее время производится следователями прокуратуры, а также преступлений, по которым, согласно действующему законодательству, производство предварительного следствия не обязательно.

Эффективность деятельности этих следственных подразделений во многом будет определяться качеством руководства ими, правильным определением целей, задач и основных направлений деятельности

- 
1. Правда, – 1986 – 30 ноября.
  2. Правда – 1988 – 13 апреля.
  3. Правда – 1988 – 5 июля.



начальников следственных отделов. Сама по себе процессуальная деятельность начальника следственного отдела наряду с прокурорским надзором относится к числу гарантий законности расследования преступлений. Поэтому представляется чрезвычайно важным, чтобы к новому уровню ответственности за выполнение следователями своей части общих задач судопроизводства начальники следственных отделов подошли бы наделенные не только достаточными организационными правами, но и полномочиями, позволяющими с должной эффективностью взаимодействовать на расследование конкретных уголовных дел.

Новые условия требуют безотлагательного решения как существующих проблем руководства процессуальной деятельностью следователей, так и тех, которые могут возникнуть после выделения следственных подразделений. К числу "старых" проблем относятся:

— недостаточная нормативная конкретизация процессуальных полномочий начальника следственного отдела и теоретическая неразработанность вопросов их применения (условия и порядок применения тех или иных полномочий на различных стадиях и этапах расследования), отсутствие перечня таких полномочий, например, для стадии возбуждения уголовного дела. Участие начальника следственного отдела в расследовании уголовного дела, к примеру, может выразиться и в осмотре им места происшествия, и в задержании подозреваемого, и в освобождении из-под стражи обвиняемого, в том числе и без ведома следователя, в производстве которого находится дело. Неразработанность вопросов использования начальниками следственных отделов предоставленных им полномочий на практике приводит либо к неоправданному ограничению в их применении и неисполнению, таким образом, возложенных на начальников обязанностей, либо к расширительному толкованию этими должностными лицами своих прав, чреватому подменой следователя;

- необходимость определения оптимального соотношения полномочий начальников следственных отделов по руководству расследованием, фактического применения этих полномочий и независимости следователей, их процессуальной самостоятельности. Для обеспечения качественного расследования в равной мере необходимо, чтобы за ходом его осуществлялся активный процессуальный контроль и сохранялась высокая личная ответственность следователя, обеспечиваемая его процессуальной самостоятельностью.

Предстоящее выведение следственных подразделений из подчинения начальников органов внутренних дел поставит проблему создания нового процессуального порядка разрешения заявлений и сообщений о преступлениях. Существующий ныне порядок, когда практически все заявления о преступлениях, отнесенных к компетенции следователей, рассматриваются вначале органом дознания, а в следственный отдел поступают, как правило, с материалами произведенной по ним проверки, должен быть изменен. В новых условиях значительная часть заявлений станет поступать непосредственно в следственный отдел, обязанность организовывать их разрешение и осуществлять контроль за соответствием принятых решений требованиям закона будет возлагаться на начальника следственного отдела. Это потребует новых подходов к урегулированию его отношений как с подчиненными следователями, так и с органом дознания.

Необходимость устранения перекоса в деятельности органов прокуратуры в сторону следственной работы в ущерб надзорной, восстановление ленинских принципов прокурорского надзора ставит проблему изменения соотношения полномочий надзирающего прокурора и начальника следственного отдела. Существующее положение, при котором деятельность следователя по расследованию преступлений является объектом руководства и прокурора, и начальника следственного

отдела, решающих в этой части одинаковые задачи одинаковыми правовыми средствами (при значительной разнице в объеме полномочий), противоречит выработанному уголовно-процессуальной наукой требованию о том, чтобы каждый субъект процесса выполнял свое, только ему присущее назначение. В практической деятельности это противоречие выражается в том, что активный процессуальный контроль может иметь место только при условии неисполнения прокурором части своих властно-распорядительных полномочий, с помощью которых осуществляется руководство процессуальной деятельностью следователей. С другой стороны, активное исполнение прокурором предписаний закона в этой части отстраняет начальника следственного отдела от руководства расследованием, снижает его ответственность. Представляется, что в условиях, когда начальник следственного отдела будет руководителем единственного в районе (городе) органа расследования, его взаимоотношения с прокурором должны строиться на иной основе.

Изложенное определяет **а к т у а л ь н о с т ь** предлагаемого исследования как в социально-политическом, так и в научно-практическом аспектах.

Процессуальные и организационные вопросы деятельности начальника следственного отдела затрагивались в работах видных советских процессуалистов Н.Н.Баранова, Р.С.Белкина, А.П.Гуляева, И.А.Гуткина, Г.Г.Зуйкова, А.М.Ларина, А.И.Михайлова, В.М.Савицкого, В.Ф.Статкуса, А.С.Строговича, Х.С.Таджиева, А.А.Чувилева, И.А.Якубович и др. Труды этих авторов внесли весомый вклад в изучение нового для советского уголовного процесса института начальника следственного отдела, в разработку исследуемых проблем, хотя и не исчерпали их полностью.

Деятельность начальника следственного отдела являлась объек-

том диссертационных исследований Б.В.Асриева, П.И.Минюкова и В.В.Кальницкого.<sup>1</sup> В работе Б.В.Асриева в основном анализировалось правовое положение начальника следственного отдела как участника процесса, формулировалась его основная уголовно-процессуальная функция, рассматривались отдельные полномочия. В диссертации П.И.Минюкова основное внимание уделено организационным и криминалистическим сторонам деятельности начальника следственного отдела. В отличие от двух первых в диссертации В.В.Кальницкого значительное место отведено вопросам теории процессуального контроля, разработке его принципов. Вместе с тем, многие важные вопросы деятельности начальника следственного отдела либо не исследовались вовсе, либо не получили достаточного освещения.

Цель и задачи исследования. Целью исследования являлось изучение проблем процессуальной деятельности начальника следственного отдела и разработка предложений по их решению, определение оптимального соотношения действенного процессуального контроля и процессуальной самостоятельности следователя; разработка мер, направленных на повышение эффективности деятельности по расследованию преступлений и обеспечению требований социалистической законности. Названная цель исследования определила необходимость решения следующих задач:

- исследовать юридическую природу возникновения и развития процессуального контроля как института, органически присущего любой форме организации расследования;

- на основе программированного изучения вылить, проанализировать и описать основные направления процессуальной деятельности начальника следственного отдела;

---

1. Асриев Б.В. Начальник следственного отдела в советском уголовном процессе. - Дисс... канд. юрид. наук. - М.: Академия МВД СССР - 1974; Минюков П.И. Процессуальные полномочия начальника

- используя метод сравнительного правоведения и результаты изучения практики выявить недостатки в конструкции правовых норм, предусматривающих полномочия начальника следственного отдела;

- разработать предложения о расширении полномочий начальника следственного отдела.

Объектом исследования являлась процессуальная деятельность начальника следственного отдела по руководству расследованием преступлений и организации следственной работы. Вместе с тем изучалась деятельность органов дознания по рассмотрению и разрешению заявлений и сообщений о преступлениях, по которым обязательно производство предварительного следствия; состояние взаимодействия следователей с сотрудниками органа дознания; практика осуществления прокурорского надзора и руководства прокурором процессуальной деятельностью следователей органов внутренних дел. В связи с тем, что ядром структуры органов расследования МВД является следственное подразделение городского (районного) звена, основным объектом изучения явилась деятельность начальника следственного отдела именно этого звена. Специфика процессуальной деятельности руководителя вышестоящего следственного аппарата, а также начальника следственного отдела органов Комитета государственной безопасности в ходе исследования не изучалась и в диссертации практически не рассматривается. Объем работы не позволил уделить значительное внимание и организационным вопросам деятельности начальника следственного отдела как выходящим за рамки поставленных за-

---

следственного отдела (отделения) органов внутренних дел и проблеме руководства расследованием. - Дисс... канд.юрид.наук. - М.: ВНИИ МВД СССР - 1981; Кальницкий В.В. Ведомственный процессуальный контроль за деятельностью следователей органов внутренних дел. - Дисс... канд.юрид.наук. - М.: ВНИИ МВД СССР - 1982. Управленческие аспекты деятельности начальника следственного отдела затрагиваются в диссертационных исследованиях Г.Н.Меглицкого, А.А.Модогова, В.В.Поповой, посвященных вопросам управления следственными аппаратами руководителями органов внутренних дел и защищенных по специальности 05.13.10.



дач и могущим служить объектом самостоятельного исследования.

Предметом изучения служили законодательство СССР и союзных республик, конкретные нормы уголовно-процессуального права, относящиеся к деятельности начальника следственного отдела, прокурора и органа дознания; указания и постановления начальников следственных отделов, отчеты о следственной работе, документы оперативных совещаний ГОРОВД, уголовные дела и материалы проверок, в той или иной форме отражавшие деятельность начальника следственного отдела. В качестве источников информации использованы также приказы и указания МВД СССР, Прокуратуры СССР, уголовно-процессуальная, криминалистическая, управленческая и другая литература, относящаяся к теме исследования. Диссертантом использован и значительный личный опыт следственной и организаторской работы.

Методология и методика исследования. Методология исследования опирается на положения марксистско-ленинской философии, Программы КПСС, Конституции СССР, решений XXVII съезда КПСС, апрельского (1985) и последующих Пленумов ЦК КПСС, резолюций XIX Всесоюзной партийной конференции, а также действующего законодательства.

Обоснованность положений и выводов базируется на анализе практики применения законодательства и широком использовании исторического, логико-теоретического, социологического методов научного исследования, в том числе из методов регистрации единичных событий - изучение документов; из методов системы сбора данных - выборочное обследование; из методов обработки и анализа данных - описание и классификация, системный анализ, статистический анализ; для логической обработки фактов - метод группировок, для анализа эмпирических зависимостей - методы, основанные на принципе совместного появления событий.

По специально разработанным программам диссертантом лично изучено 450 уголовных дел, опрошено 200 начальников следственных отделов, 100 руководителей органов внутренних дел, 20 прокуроров районов и их заместителей, осуществляющих надзор за следствием. Кроме того в диссертации использованы результаты изучения 550 уголовных дел и опросов руководителей следственных аппаратов и следователей органов внутренних дел, полученные в ходе исследований, проводимых НИИ-4 ВНИИ МВД СССР по другим темам. Исследованиям были охвачены 63 органа внутренних дел Москвы, Московской области, Молдавской ССР, Эстонской ССР, Закарпатской области УССР, Брестской области БССР и 4-х областей Российской Федерации.

Научная новизна диссертационного исследования проявляется прежде всего в комплексном подходе к изучению сравнительно нового для уголовно-процессуального права института начальника следственного отдела. Значительное место в диссертации уделено анализу взаимоотношений начальника следственного отдела с подчиненными по службе следователями, а также органом дознания и надзирающим прокурором. Научный интерес представляет выявленная и описанная диссертантом система функций, выполняемых начальником следственного отдела. Это позволило очертить недостаточно урегулированные нормы права участки его деятельности и сформулировать целый ряд предложений по совершенствованию законодательства.

Практическая значимость исследования определяется совокупностью обоснованных диссертантом конкретных предложений об изменении и дополнении ряда норм уголовно-процессуального закона и разработанных методических рекомендаций, направленных, в конечном счете, на создание условий для эффективной деятельности по расследованию преступлений.

Н а з а щ и т у выносятся следующие положения:

- предложения об изменении практики разрешения заявлений и сообщений о преступлениях, по которым обязательно производство предварительного следствия; о наделении начальника следственного отдела процессуальными полномочиями, необходимыми для организации этой работы и контроля за соответствием принимаемых следователями решений требованиям законности; о наделении его процессуальными полномочиями, необходимыми для регулирования взаимоотношений с органом дознания;

- методика осуществления контроля за разрешением заявлений и сообщений о преступлениях; методики осуществления процессуального контроля на различных этапах расследования;

- предложения о расширении процессуальных полномочий начальника следственного отдела, в том числе о наделении его правом направлять заявления и сообщения о совершенных преступлениях по подследственности, направлять и отзывать представления, разрешать заявления об отводе и самоотводе следователя, разрешать жалобы на действия и решения следователей, направлять уголовные дела по подследственности, а также о включении начальника следственного отдела в число лиц, которым может быть заявлен отвод, действия которых могут быть обжалованы заинтересованными в исходе дела лицами, с соответствующими изменениями уголовно-процессуальных норм (в частности ст.ст. 114, 64, 130, 218-220, 132, 21, 21<sup>1</sup>, 22 УПК РСФСР); распространении на него требований ст.ст. 23, 59, 63 УПК РСФСР;

- предложения о нормативном урегулировании условий и порядка применения начальником следственного отдела таких полномочий, как дача указаний о производстве следственных действий, личное участие в производстве расследования;

- меры по укреплению процессуальной самостоятельности следователя, в том числе распространения права следователя обжаловать

указания начальника следственного отдела без их исполнения на все случаи, когда они влекут ограничение прав и свобод граждан или изменение процессуального положения участника процесса; исключение из числа полномочий начальника следственного отдела права выполнять по делу следственные действия без ведома и согласия следователя, в производстве которого находится дело.

**А п р о б а ц и я и в н е д р е н и е** результатов исследования. Результаты диссертационного исследования обсуждались на заседании научно-исследовательской лаборатории по проблемам предварительного следствия и дознания ВНИИ МВД СССР, на научно-практической конференции "Укрепление социалистической законности и охраны прав граждан в органах внутренних дел", проведенной в Московской высшей школе милиции МВД СССР (1987 г.), на совещаниях-семинарах руководителей следственных подразделений ГУВД Мосгорисполкома, ГУВД Мособлисполкома и УВД Закарпатского облисполкома. Основные выводы и рекомендации, полученные в результате диссертационного исследования, обобщены в виде:

- методических рекомендаций для начальников следственных отделов органов внутренних дел по осуществлению процессуального контроля, опубликованных в Бюллетене ГСУ МВД СССР;
- лекции для Всесоюзных учебных сборов начальников горрайлинорганов внутренних дел;
- методических рекомендаций по разрешению в органах внутренних дел заявлений и сообщений о преступлениях, опубликованных в Сборнике МВД СССР, а также использовались автором при подготовке в составе рабочей группы МВД СССР предложений и проектов документов об изменении организационной подчиненности следственных подразделений горрайорганов внутренних дел и построении следственно-

го аппарата МВД СССР по принципу строгой централизации, проекта Инструкции о взаимодействии следователей с сотрудниками оперативных и иных служб органов внутренних дел и других нормативных актов.

#### Структура и содержание диссертации.

Диссертация состоит из введения, трех глав, состоящих каждая из двух параграфов, заключения, списка литературы и приложений. Во введении обосновывается актуальность исследуемых проблем процессуального контроля за деятельностью следователей, показано состояние их разработки в науке уголовно-процессуального права, обозначены цели и задачи исследования, характеристика методики исследования, обосновываются новизна, научная и практическая значимость, сформулированы положения, выносимые на защиту, изложены сведения о внедрении и апробации результатов исследования.

В главе первой — "Становление и сущность процессуального контроля" раскрывается понятие процессуального контроля. Возникновение института процессуального контроля нередко отождествляется с появлением в уголовном процессе фигуры начальника следственного отдела, статус которого как участника уголовно-процессуальной деятельности оформился лишь после введения в республиканское законодательство нормы, предусматривающей его процессуальные полномочия. Анализ правовых актов, которыми закладывались основы организации советского следственного аппарата, позволяет констатировать, что институт процессуального контроля возник одновременно с появлением первых органов, осуществляющих предварительное расследование преступлений.

Наделение начальника следственного отдела процессуальными полномочиями поставило его в число субъектов уголовно-процессуальной деятельности. С учетом положения о наличии у каждого из таких субъектов специфического, присущего только ему назначения

проанализированы основные направления деятельности начальника следственного отдела. В литературе распространено мнение, что основное назначение начальника следственного отдела заключается в надлежащей организации с помощью предусмотренных законом средств и методов процессуальной деятельности подчиненных по службе следователей. Из этого назначения вытекает якобы единственная его процессуальная функция — осуществлять процессуальное руководство деятельностью следователей по расследованию преступлений.

Однако процессуальное руководство как функция, позволяющая определять направление деятельности следователя по конкретному делу, не охватывает другие направления деятельности начальника следственного отдела. Он, в частности, обязан выявлять, предупреждать и устранять допущенные следователем нарушения законности по каждому конкретному делу, обеспечивать соблюдение установленного порядка возбуждения и расследования уголовного дела, сроки расследования, права участников процесса и других граждан. Обеспечение точного и неуклонного исполнения требований закона при расследовании уголовных дел подчиненными следователями является самостоятельным направлением деятельности начальника следственного отдела и, соответственно, второй его функцией.

Третью функцию процессуальной деятельности начальника следственного отдела — исследование обстоятельств <sup>дела</sup> — составляет выполнение им лично следственных действий и производство расследования в полном объеме.

Наряду с проверкой уголовных дел основными средствами осуществления функций процессуального руководства и обеспечения социалистической законности являются письменные указания начальника следственного отдела, служащие цели активного влияния на процесс расследования. Поэтому соотношение правовых средств регулирования

деятельности следователя и его процессуальной самостоятельности выступает в качестве одной из актуальных проблем процессуального контроля, от правильного разрешения которой зависит его эффективность. Частично эта проблема решена действующим законодательством, которое дифференцирует степень обязательности письменных указаний начальника следственного отдела (и прокурора). По наиболее важным в смысле процессуальных последствий решениям начальник следственного отдела не вправе навязать свою волю следователю. Указания по этим вопросам следователь может выполнить лишь в том случае, когда они соответствуют его внутреннему убеждению. В противном случае он обязан отказаться от их выполнения, представив дело прокурору с письменным изложением своих возражений. В целях укрепления процессуальной самостоятельности следователя и его ответственности за результаты расследования это правило целесообразно распространить и на случаи, когда исполнение указаний начальника следственного отдела связано с ущемлением прав граждан, изменением процессуального положения участника процесса, либо с изменением решения следователя о направлении дела в суд и его прекращении.

Полномочие начальника следственного отдела по передаче дела от одного следователя другому является средством реализации как функции процессуального руководства, так и функции обеспечения социалистической законности. Необходимость передачи дела может возникнуть на любом этапе расследования и носить как процессуальный, так и организационный характер. В законе не указано, при наличии каких обстоятельств дело может быть передано от одного следователя другому. На практике это нередко приводит к неоднократной передаче дел, что является причиной утраты следователем личной ответственности за законное разрешение дела. В этой связи в диссертации приведен перечень организационных и процессуальных

оснований передачи дела.

Предоставляя начальнику следственного отдела право участвовать в производстве расследования, закон дает ему возможность вмешательства в процесс расследования в целях предотвращения или устранения нарушений законности. Однако он же позволяет и подменять следователя, производить без его ведома такие, например, следственные действия, как задержание, избрание и отмена меры пресечения, предъявление обвинения и т.д. Выполнение начальником следственного отдела перечисленных и иных следственных действий без ведома или вопреки мнению следователя, в производстве которого находится дело, представляет собой прямое нарушение процессуальной самостоятельности следователя. В этой связи обосновывается вывод о том, что начальник следственного отдела не вправе без ведома следователя, в производстве которого находится дело, выполнять следственные действия. Личное выполнение им следственных действий в таких случаях может иметь место лишь после принятия начальником следственного отдела уголовного дела к своему производству.

Принимая дело к своему производству, начальник следственного отдела приобретает правовой статус следователя. В этой связи представляется, что функция исследования обстоятельств дела может быть реализована начальником следственного отдела лишь в строго определенных случаях. К ним относятся: а) возбуждение начальником следственного отдела уголовного дела; б) необходимость немедленного устранения нарушения закона, когда других средств для этого недостаточно; в) для обучения следователей организации и методике расследования конкретных видов преступлений.

Во второй главе - "Основные направления процессуальной деятельности начальника следственного отдела" дается анализ полноты отражения в законе задач и функций, выполняемых начальником след-

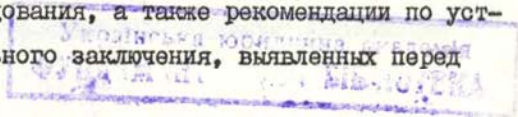


ственного отдела в стадиях возбуждения уголовного дела и предварительного расследования.

Законом не предусмотрены полномочия начальника следственного отдела, прямо относящиеся к его деятельности по обеспечению правильного, своевременного и законного разрешения заявлений и сообщений о преступлениях, хотя необходимость в них вытекает из его обязанности обеспечить своевременность действий следователя по раскрытию преступлений. Анализ практики показывает, что начальник следственного отдела принимает решение по каждому поступающему в подразделение заявлению о преступлении, изучает, анализирует и оценивает их с точки зрения достаточности данных для обоснованного решения о возбуждении уголовного дела. В зависимости от их наличия принимается решение о возбуждении уголовного дела или о проведении проверки в целях получения дополнительных данных. Диссертант присоединяется к ранее высказанной точке зрения о необходимости законодательного закрепления таких полномочий начальника следственного отдела, как: а) дача указаний подчиненному следователю о проведении проверки и ее направлении, выполнении тех или иных процессуальных действий; б) личное участие в ее проведении; в) передача материалов проверки от одного следователя другому.

Диссертантом предпринята попытка разработать методику установления оснований возбуждения уголовного дела, в основе которой должны быть методы установления достоверных данных о признаках преступления, достаточных для его квалификации.

Законом не обозначены и обязанности начальника следственного отдела применительно к окончанию предварительного расследования. В диссертации предложена методика осуществления процессуального контроля на этом этапе расследования, а также рекомендации по устранению недостатков обвинительного заключения, выявленных перед



направлением дела прокурору. В частности, начальник следственного отдела вправе потребовать от следователя устранения недостатков, включая и пересоставление обвинительного заключения. Он также может дать указание об исключении из обвинения отдельных эпизодов, прекращении уголовного преследования отдельных лиц или всего уголовного дела. За следователем при этом сохраняется право обжаловать эти указания прокурору в соответствии с ч.2 ст.127 УПК РСФСР.

Диссертантом вносится предложение о предоставлении начальнику следственного отдела права лично составлять обвинительное заключение, передавать дело другому следователю для составления обвинительного заключения в случаях болезни, экстренного выезда или отстранения следователя, осуществлявшего расследование.

В систематизированном виде в диссертации изложены требования, которым должна отвечать деятельность начальника следственного отдела по осуществлению контроля за обоснованностью прекращения уголовных дел и устранением причин и условий, способствовавших совершению преступлений. С учетом достаточно обширных обязанностей начальника следственного отдела, связанных с осуществлением профилактической деятельности по уголовным делам, расследуемым подчиненными следователями, обосновывается предложение о закреплении в законе (ст.21<sup>1</sup> УПК РСФСР) права начальника следственного отдела направлять представления (в том числе обобщенные) об устранении выявленных в ходе следствия причин и условий, способствовавших совершению преступлений, участвовать в их рассмотрении, а также отзывать представления, необоснованно направленные следователями.

В третьей главе - "Соотношение полномочий начальника следственного отдела и других субъектов руководства деятельностью сле-

дователя" рассматриваются взаимоотношения с руководителем органа внутренних дел и прокурором. В практической деятельности по каждому заявлению и материалу о преступлении, направляемому для разрешения в следственное подразделение органом дознания, а также по каждому уголовному делу, направляемому в следственное подразделение органом дознания после выполнения неотложных следственных действий, возникают отношения между начальником следственного отдела и начальником органа дознания. При очевидной необходимости их урегулирования в уголовно-процессуальном законе этот пробел не устранен до настоящего времени.

Принадлежность следственных подразделений к системе органов внутренних дел определяет непроцессуальный характер взаимоотношений между названными субъектами. Стержнем этих взаимоотношений является подчиненность, служебная зависимость начальника следственного отдела, которая распространяется и на следователей.

Подчиненность следственных подразделений руководителям органов дознания создает условия для вторжения в процессуальную деятельность начальников следственных отделов и следователей. Нормативной базой такого вмешательства являются ведомственные приказы, закрепляющие такие полномочия начальников органов внутренних дел как контроль за деятельностью начальника следственного отдела, контроль за организацией расследования конкретного дела, за выполнением планов расследования, направление следователей для осмотров мест происшествий.

Анализ взаимоотношений начальника следственного отдела и начальника органа внутренних дел, в том числе при разрешении заявлений и сообщений о преступлениях, позволил диссертанту найти дополнительные аргументы в пользу выделения следственных подразделений из структуры органов внутренних дел и внести предложения о

необходимости законодательного закрепления правовых средств регулирования взаимоотношений между начальником следственного отдела и органом дознания, в частности, о наделении начальника следственного отдела полномочиями: а) истребовать из органа дознания заявление, материал проверки, а также уголовное дело, не дожидаясь окончания выполнения неотложных следственных действий; б) поручать органу дознания проведение как проверки в целом, так и выполнение отдельных процессуальных действий; в) при необходимости привлекать сотрудников органа дознания к совместному проведению проверки; г) поручать органу дознания проведение оперативно-розыскных действий по материалам и уголовным делам, находящимся в производстве подчиненных следователей; д) давать органу дознания поручения и указания о производстве процессуальных действий и принятии иных мер к устранению недостатков по поступившему от него уголовному делу.

Важное теоретическое и практическое значение имеет вопрос о соотношении полномочий начальника следственного отдела и надзирающего прокурора. Объектом прокурорского надзора является не только деятельность следователя по расследованию преступлений, но и деятельность начальника следственного отдела, в том числе и по руководству процессуальной деятельностью следователей. Анализ правоотношений между прокурором и следователем, включая их исторический аспект, позволяет подтвердить вывод о существовании двух основных направлений деятельности прокурора, одно из которых связано с осуществлением надзора за соответствием действий следователя требованиям закона, обеспечением в ходе расследования прав и законных интересов государства, личности, а другое — с руководством процессуальной деятельностью следователей. Этим направлениям соответствуют и правовые средства, которыми закон наделяет прокурора. Существующее соотношение этих полномочий может быть

оправданным в отношении следователей, организационно подчиненных прокурору. Однако оно было в полной мере распространено и на следователей возникшего в 1963 г. следственного аппарата МООП-МВД. Появление процессуальной фигуры начальника следственного отдела, перед которым с самого начала были поставлены задачи по руководству процессуальной деятельностью следователей, не повлекло изменения объема полномочий прокурора и их соотношения. В результате положение начальника следственного отдела в том виде, как оно существует сегодня, фактически сведено к роли помощника прокурора по руководству процессуальной деятельностью следователей органов внутренних дел.

В последние годы справедливо критикуется практика чрезмерного увлечения организацией расследования преступлений в органах прокуратуры.<sup>1</sup> Постановлением ЦК КПСС от 4 июля 1987 г. предусматривается необходимость перестройки работы органов прокуратуры, решительного переноса центра тяжести на надзор за исполнением законов, на всемерное укрепление законности во всех сферах экономической и социальной жизни.<sup>2</sup>

Из основной идеи перестройки работы прокуратуры вытекает и необходимость освобождения прокурора от части трудоемких обязанностей по руководству расследованием преступлений и, соответственно, о перераспределении его властно-распорядительных полномочий, сокращении тех из них, которые являются средствами руководства расследованием преступлений, и расширении полномочий, являющихся средствами осуществления надзора и восстановления нарушен-

1. См.: Лукьянов А.И. Перестройка, демократия и законность. //Социалистическая законность. - 1987. - №9. - С.4-6.

2. Советы народных депутатов. - 1987. - №8. - С.10-12.

ного права. В диссертации, кроме того, обосновывается вывод о необходимости расширения полномочий начальника следственного отдела, в частности, о наделении его правом разрешать отвод и самоотвод следователя, рассматривать жалобы на действия и решения следователей, направлять уголовные дела по подследственности, о предоставлении руководителям областных и республиканских следственных аппаратов права продления до 4-х месяцев срока следствия по делам о нераскрытых преступлениях, о продлении срока следствия после возобновления ранее приостановленного дела.

Для предотвращения возможных негативных последствий некоторого сужения объема властно-распорядительных полномочий прокурора, связанных с руководством расследованием уголовных дел, применительно к деятельности следователей, состоящих в штате прокуратуры, предлагается наделить начальников следственных частей органов прокуратуры статусом начальника следственного отдела. Представляется, что перечисленные предложения направлены на совершенствование предварительного следствия, исключение дублирования в деятельности начальника следственного отдела и прокурора, укрепление законности при расследовании преступлений.

В заключении сделан общий вывод о том, что расширение, конкретизация и уточнение полномочий начальника следственного отдела соответствует идее реформы предварительного следствия. Выдвигаемые в диссертации предложения по совершенствованию законодательства не только выражены в форме идеи, но и сформулированы в качестве конкретного проектно-нормативного материала применительно к действующему законодательству. Эти предложения, а также предложения об изменении практики разрешения заявлений и сообщений о преступлениях, направлены на оптимизацию расследования преступлений, повышение ответственности руководителей следственных подраз-

делений, укрепление процессуальной самостоятельности следователей и законности при расследовании преступлений. В них нашли отражение также направленность на демократизацию предварительного следствия, укрепление гарантий обеспечения прав и законных интересов участников уголовного процесса.

Основные положения диссертации отражены автором в следующих печатных работах:

1. Функциональные обязанности начальника следственного отделения. //Бюллетень Главного следственного управления МВД СССР. - №2. - 0,6 п.л. (в соавторстве).
2. Роль начальника ГОРОВД в организации следственной работы. Лекция. - М.: ВНИИ МВД СССР. - 1984. - I п.л.
3. Обеспечение социалистической законности при расследовании преступлений. //Укрепление социалистической законности и охраны прав граждан в органах внутренних дел. - М.: МВШМ МВД СССР. - 1987. - 0,2 п.л.
4. К вопросу о совершенствовании работы по рассмотрению заявлений и сообщений о преступлениях в следственных подразделениях ГОРОВД. // Труды ВНИИ МВД СССР. - М. - 1987 - №4. - 0,8 п.л.
5. Проблемы обеспечения социалистической законности при разрешении заявлений и сообщений о преступлениях. // Сборник МВД СССР. - 1988 - №I. - 0,7 п.л. (в соавторстве).
6. Особенности руководства процессуальной деятельностью следователей органов внутренних дел по расследованию преступлений несовершеннолетних. // Актуальные проблемы расследования преступлений несовершеннолетних. - М.: ВНИИ МВД СССР. - 1982. - 0,2 п.л.

Заказ 181 дсп  
Тираж 100 экз.

Объем I п.л.

Подписано в печать  
19.01.89