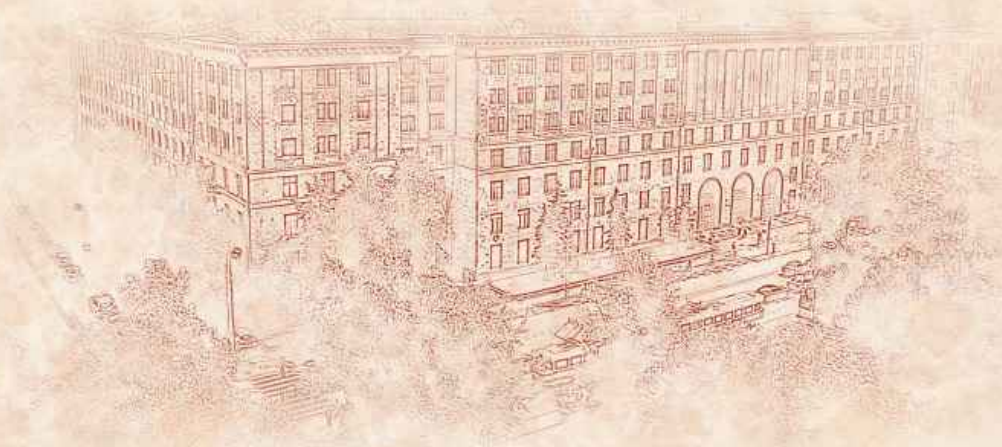


АКАДЕМИЯ УПРАВЛЕНИЯ МВД РОССИИ

**РУКОВОДИТЕЛЬ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО ОРГАНА
МВД РОССИИ КАК СУБЪЕКТ РАСПРЕДЕЛЕНИЯ
ПОЛНОМОЧИЙ ПО РАСКРЫТИЮ ПРЕСТУПЛЕНИЙ
И РАССЛЕДОВАНИЮ УГОЛОВНЫХ ДЕЛ**

Учебное пособие



**Москва
2025**

Академия управления МВД России

**РУКОВОДИТЕЛЬ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО ОРГАНА
МВД РОССИИ КАК СУБЪЕКТ РАСПРЕДЕЛЕНИЯ
ПОЛНОМОЧИЙ ПО РАСКРЫТИЮ ПРЕСТУПЛЕНИЙ
И РАССЛЕДОВАНИЮ УГОЛОВНЫХ ДЕЛ**

Учебное пособие

**Москва
2025**

УДК 340.34.08
ББК 67.7
Р85

*Одобрено редакционно-издательским советом
Академии управления МВД России*

Рецензенты: *Костенников М. В.*, доктор юридических наук, профессор (ВИПК МВД России); *Аврутин Р. Ю.*, кандидат юридических наук, доцент (Санкт-Петербургский университет МВД России).

Р85

Руководитель территориального органа МВД России как субъект распределения полномочий по раскрытию преступлений и расследованию уголовных дел : учебное пособие / Б. Я. Гаврилов, А. М. Кононов, И. Ю. Захватов [и др.]. – М. : Академия управления МВД России, 2025. – 72 с.

ISBN 978-5-908091-05-3

В учебном пособии рассматриваются вопросы распределения руководителем территориального органа МВД России полномочий по раскрытию преступлений и расследованию уголовных дел. На основе анализа примеров из сложившейся в регионах Российской Федерации практики разграничения полномочий между территориальными органами МВД России на региональном и районном уровнях по раскрытию и расследованию преступлений и изучения проблем поиска критериев разграничения их отраслевой компетенции сформулирован ряд обобщающих выводов.

Учебное пособие предназначено для слушателей образовательных организаций системы МВД России, а также руководящего состава органов внутренних дел.

УДК 340.34.08
ББК 67.7

© Гаврилов Б. Я., Кононов А. М., Захватов И. Ю.
[и др.], 2025

ISBN 978-5-908091-05-3

© Академия управления МВД России, 2025

Авторский коллектив

ВАСИЛЬЕВА Ирина Николаевна, кандидат социологических наук;

ГАВРИЛОВ Борис Яковлевич, доктор юридических наук, профессор;

ЗАХВАТОВ Игорь Юрьевич, кандидат юридических наук, доцент;

ЗВОНАРЕВА Анна Юрьевна, кандидат социологических наук, доцент;

КОНОНОВ Анатолий Михайлович, доктор юридических наук, профессор.

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение	5
Глава 1. Теоретические и правовые основы формирования методики разграничения компетенции территориальных органов МВД России на региональном и районном уровнях при раскрытии преступлений и расследовании уголовных дел	7
§ 1.1. Основные подходы к выработке организационно-правовых механизмов разграничения отраслевой компетенции территориальных органов МВД России на региональном и районном уровнях при раскрытии и расследовании преступлений	7
§ 1.2. Правовые основания поиска руководителем территориального органа МВД России критериев распределения полномочий по раскрытию преступлений и расследованию уголовных дел	22
Глава 2. Направления поиска критериев разграничения отраслевых полномочий между территориальными органами МВД России на региональном и районном уровнях по раскрытию преступлений и расследованию уголовных дел	44
§ 2.1. Практика разграничения отраслевых правоприменительных и управленческих полномочий между территориальными органами МВД России на региональном и районном уровнях по раскрытию и расследованию преступлений	44
§ 2.2. Региональный опыт поиска руководителем территориального органа МВД России критериев разграничения отраслевой компетенции по раскрытию преступлений и расследованию уголовных дел	58
Заключение	64
Список рекомендованной литературы	66

ВВЕДЕНИЕ

Несмотря на принимаемые органами внутренних дел Российской Федерации усилия, направленные на решение задач по защите личности, общества и государства от противоправных посягательств, реализацию принципа неотвратимости наказания за совершенное преступление, а также на обеспечение контроля за оперативной обстановкой в условиях военно-политического и экономического давления со стороны недружественных стран, остаются актуальными проблемы совершенствования оперативно-служебной деятельности территориальных органов МВД России.

Важную роль в решении этих проблем играет комплексная проработка не теряющих свою актуальность вопросов оптимального распределения полномочий между территориальными органами МВД России на региональном и районном уровнях в области раскрытия преступлений и расследования уголовных дел, поиска средств повышения эффективности деятельности органов следствия, дознания и оперативных подразделений.

В настоящем учебном пособии с опорой на нормы законодательства, подзаконные нормативные правовые акты, включая ведомственную правовую базу, предпринята попытка определить возможность переноса «центра тяжести» в расследовании уголовных дел категорий, отнесенных ныне к компетенции территориальных органов МВД России регионального уровня, на следователей и сотрудников оперативных подразделений районного звена, расширения их полномочий и укрепления этого уровня в организационно-штатном, кадровом и ином ресурсном отношении; выявить признаки вероятности уточнения компетенции органов внутренних дел регионального уровня с точки зрения возможности их привязки к конкретной территории в части раскрытия преступлений и расследования уголовных дел; рассмотреть сущность и содержание разграничения организационно-управленческих и правоприменительных полномочий (функций) отраслевых подразделений территориальных органов МВД России на региональном уровне с учетом их структурного построения.

Кроме того, авторами ставилась задача проведения анализа норм законодательства ряда иностранных государств на предмет соотнесения зарубежной и отечественной практики распределения управленческих и правоприменительных полномочий между территориальными структурами правоохранительных органов различных уровней, а также поиска подходов к определению критериев по разграничению их отраслевой компетенции.

На основе анализа примеров из сложившейся в регионах Российской Федерации практики разграничения полномочий между территориальными органами МВД России на региональном и районном уровнях по раскрытию и расследованию преступлений и изучения проблем поиска критериев разграничения их отраслевой компетенции сформулирован ряд обобщающих выводов, которые призваны способствовать развитию представлений руководителей территориальных органов МВД России и их отраслевых (профильных) подразделений о сущности заявленной проблематики и могут помочь в поиске приемлемых решений в ее рамках с позиций практики организационной деятельности в органах внутренних дел.

Глава 1. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ И ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ФОРМИРОВАНИЯ МЕТОДИКИ РАЗГРАНИЧЕНИЯ КОМПЕТЕНЦИИ ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ ОРГАНОВ МВД РОССИИ НА РЕГИОНАЛЬНОМ И РАЙОННОМ УРОВНЯХ ПРИ РАСКРЫТИИ ПРЕСТУПЛЕНИЙ И РАССЛЕДОВАНИИ УГОЛОВНЫХ ДЕЛ

§ 1.1. Основные подходы к выработке организационно-правовых механизмов разграничения отраслевой компетенции территориальных органов МВД России на региональном и районном уровнях при раскрытии и расследовании преступлений

Система Министерства внутренних дел Российской Федерации, являясь многофункциональной, разветвленной и наиболее сложно организованной среди иных органов правоохраны структурой, требует многоступенчатого организационного устройства управления. Это диктует необходимость распределения управленческих полномочий между федеральным и региональным уровнями системы МВД России и одновременно подчеркивает особую значимость нижестоящего – районного, основного, решающего звена этой системы.

Расширение перечня правоохранительных функций, усложнение и специализация труда сотрудников органов внутренних дел, чья работа непосредственно связана с противодействием преступности, обусловили потребность в поиске организационно-правового механизма разграничения отраслевой компетенции территориальных органов МВД России на региональном и районном уровнях, которая состоит в раскрытии преступлений и расследовании уголовных дел. Это продиктовано стремлением оптимизировать как основной – судопроизводственный, так и управленческий процессы, предложить такую схему организации деятельности отраслевых (функциональных, профильных) подразделений органов внутренних дел, которая в наибольшей степени соответствовала бы интересам всей системы государственного управления в правоохранительной сфере. При этом любые организационные мероприятия не должны снижать уровень защиты жизни, здоровья, прав и свобод граждан Российской Федерации, препятствовать принятию быстрых и своевременных мер по противодействию преступности.

Одной из проблем, актуальность которых постоянно подтверждает каждодневная правоохранительная практика органов внутренних дел, является поиск оптимальных схем разграничения отраслевой компетенции территориальных органов МВД России на региональном и районном уровнях при раскрытии и расследовании преступлений.

Этому предшествовало формирование общетеоретических представлений о сущности и содержании управленческой деятельности, как инструмента социальной регуляции в целом, так и ее элемента, относящегося к сфере правоохраны. Предпосылки актуализации исследования организационно-правовых механизмов этого сегмента организации правоохранительной деятельности обусловлены эволюцией «управленческой мысли», обозримой, выражаясь условно, на трех этапах: докибернетическом, системно-кибернетическом, посткибернетическом (или современном).

Представители докибернетического этапа ее развития, как зарубежные (Ф. У. Тэйлор, Ф. и Л. Гилберт, Я. Гамильтон, Г. Грайкунас, Дж. Муни, А. Рейли, Г. Форд, Х. Эмерсон, А. Файоль, М. Вебер, Л. Гьюлик, Л. Урвик, М. Фоллет, Э. Мэйо, Ф. Ротлисберг, Ф. Херцберг, Ч. Барнард, Г. Саймон и др.), так и отечественные (В. Р. Григас, А. Г. Здравомыслов, Н. Ф. Наумова, А. И. Пригожин, В. А. Ядов и др.) обосновывали свои, представляющие интерес для теории управления выводы посредством эмпирических исследований и прикладных разработок отдельных групп социальных феноменов с последующим распространением полученных результатов на более широкий круг явлений.

На данном этапе эволюция управленческой мысли постоянно трансформируется, переходя из крайности в крайность: от рассмотрения объекта управления как механического обезличенного агрегата, состоящего из индивидов, отношения между которыми поддаются рационализации, жесткой формализации (в русле «классической школы» управления), до умаления роли формальных деловых отношений в противовес неформальным – «человеческим отношениям» (согласно представлениям «неклассической школы»).

Развитие управленческой мысли на системно-кибернетическом этапе связано с поисками сочетания особенностей формальной и неформальной организаций. Основатели общей теории систем (Л. фон Берталанфи, А. Раппопорт, Т. Парсонс, Р. Мертон, В. Г. Афанасьев, Т. И. Заславская, Н. И. Лапин, А. И. Пригожин, Н. Ф. Наумова и др.) и кибернетической теории управления (Н. Винер, А. Розенблум, У. Р. Эшби, Л. Гриневский, С. Бир) трактовали управление

как свойство сложных систем, способных к гомеостазу¹. По сути, все они объясняли это тождественностью механизмов регуляции в природе, технических системах и механизмах управления обществом, его подсистемами и вообще организациями.

В настоящее время такой подход вызывает в научной среде серьезные методологические возражения, мотивируемые ошибочностью представлений о неразличимости управления в обществе. Притязание кибернетики на всеобщность, о которой говорил С. Бир², ныне подвергается сомнению. Однако именно системно-кибернетические идеи позволили акцентировать внимание на сложности организационных систем, проблеме изучения взаимодействия их частей или подсистем на посткибернетическом этапе эволюции управленческой мысли.

В общетеоретическом плане проблемы выработки, принятия и реализации управленческих решений в органах внутренних дел Российской Федерации рассматривались в работах Д. И. Грядового, А. П. Ипакяна, В. Б. Коробова, С. С. Маиляна, Е. Ф. Яськова и других.

Это обусловило многообразие подходов к определению отраслевой компетенции территориальных органов МВД России на региональном и районном уровнях при раскрытии и расследовании преступлений, что позволяет разбить их на несколько групп, опираясь на представления о сущности преступности и средствах противодействия этому негативному социальному явлению. К ним относятся: правовой, социологический, антропологический, теологический и другие подходы.

Сущность поиска оптимальных организационно-правовых механизмов разграничения отраслевой компетенции подразделений территориальных органов МВД России на региональном и районном уровнях, которые осуществляют раскрытие и расследование преступлений, заключается в стремлении оптимизировать управленческий процесс, предложить такую схему управления отраслевыми подразделениями органов внутренних дел, которая в наибольшей степени соответствовала бы интересам всей системы государственного управления в правоохранительной сфере³.

¹ Гомеостаз (др.-греч. ὁμοιοστάσις от ὁμοιος – одинаковый, подобный и στάσις – состояние, неподвижность) – способность открытой системы сохранять постоянство своего внутреннего состояния посредством скоординированных реакций, направленных на поддержание динамического равновесия.

² Бир С. Кибернетика и управление производством. М.: Наука, 1965.

³ Захватов И. Ю., Звонарева А. Ю., Васильева И. Н. Проблемы правовой регламентации разграничения полномочий между территориальными органами МВД России на региональном и районном уровнях по раскрытию преступлений и расследованию

В идеале это позволило бы избавиться от лишних, неэффективных управленческих звеньев, добиться исключения параллелизма и дублирования, в итоге – упростить аппараты управления теми структурами, которые выполняют основной объем полномочий в области охраны правопорядка, снизить бюджетные расходы на их содержание.

Характеризуя указанные организационно-правовые механизмы, нельзя не отметить, что участвующие в их функционировании субъекты, которые включены в единую систему органов внутренних дел, обладают признаками:

1. Сложной системы элементов, обладающих структурно-функциональными параметрами, целевыми характеристиками, качественно взаимодействующими между собой на основе определенных принципов¹.

2. Наличия причинно-следственных связей, которые выстраиваются субъектом принятия решения на основании его функционально-деятельностной ориентации в конкретной отрасли².

3. Острой потребности во взаимодействии, испытываемой различными (индивидуальными, групповыми) акторами, с целью решения какой-либо проблемы³.

Важно отметить, что институциональный контекст обеспечения управляемости в разных организационных структурах может быть различным. Управляемость – это центральная категория многих управленческих и социальных дисциплин. Без управляемости управление невозможно. Вместе с тем изучению управляемости долгое время не придавалось самостоятельного значения. Считалось, что достаточно создать систему управления, а управляемость придет сама собой. В связи с этим определение управляемости часто сводится лишь к способности объекта управления подчиняться субъекту управления, адаптироваться к нему, реагировать на его воздействие. Данная способность соответствует характеристикам возникающих субъектно-объектных взаимоотношений и опосредо-

уголовных дел // Государственное управление в правоохранительной сфере: сборник научных статей по материалам международной научно-практической конференции. Москва, 2024. С. 119–125.

¹ *Алиулов Р.Р.* Механизм управления органами внутренних дел: вопросы теории, методологии и практики : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2004. С. 90.

² *Руденко Л.С.* Механизмы принятия управленческих решений в государственной гражданской службе : дис. ... канд. социолог. наук. М., 2010.

³ *Бушкова-Шиклина Э.В.* Механизмы принятия управленческих решений: проблема концептуализации // Вестник Нижегородского университета имени Н.И. Лобачевского. 2007. № 1 (6). С. 25–29.

вана структурой системы управления. Применительно к деятельности органов внутренних дел это напрямую связано с разнообразием их организационных структур, внешних и внутренних схем организационной структуры управления.

В управленческой науке базовым определением управляемости является способность быть управляемым и подконтрольным. Данное определение сформулировано под влиянием кибернетики, где управляемость означает способность системы достигнуть контролируемых параметров.

Переосмысление феномена управляемости началось в среде естественных и технических наук и связано с возникновением синергетики, в которой управляемость стала рассматриваться не как тотальная непрерывная подконтрольность, а как точечное подчинение при непрерывной самоорганизации.

В общественных науках подход иной. Так, к принципам социологического изучения управляемости относят:

Принцип ограниченности субъекта. Отдельно взятый субъект вне зависимости от своего статуса не может изменить систему управления, хотя обязательно участвует в ее изменении.

Принцип интерсубъективности. Роль социальной среды (оперативной обстановки) в формировании субъекта значительна. Среда оказывает воздействие через понимание смысла действий других субъектов.

Принцип равенства субъектов. Граница между управляющими и управляемыми субъектами условна и подвижна.

Принцип эмерджентности. Действия многих субъектов одновременно порождают кумулятивный эффект, последствия которого мало предсказуемы, как для отдельного субъекта управления, так и для остальных субъектов.

Принцип институционализации. Управляемость повышается с помощью институциональных структур.

Классическая школа научного менеджмента, развивающая субъект-объектный подход к организации управленческого взаимодействия, стремилась ввести в управление четкое разделение ролей управляющих и управляемых. Поэтому в целом классический менеджмент связан с пассивным представлением об управляемости, в соответствии с которым конструирующая активность отдавалась управляющим. Управляемый должен был лишь активно исполнять предписания и при этом пассивно относиться к их содержанию. Такой дисбаланс активности и пассивности не мог не привести к проблемам с обеспечением управляемости. Отражением этого процесса стал поиск нормы управляемости для оказавшихся чрез-

мерно загруженными управляющих. Норма управляемости была основана на ограничении числа лиц, непосредственно подчиненных руководителю.

Исходя из количественного измерения управляемости и поиска ее «нормы», в теории управления начали акцентировать внимание на границах управляемости, на ее возможно достижимой мере. Представления об управляемости стали связывать с управляемостью в определенных границах или на территории применительно к деятельности органов внутренних дел.

С конца 1980-х – начала 1990-х гг. в отечественной науке наблюдается повышенный интерес к социально-инженерной и социально-технологической проблематике. Это стимулировалось ростом кризисных явлений в обществе, сопровождающихся потерей управляемости. В указанный период сформировалось несколько направлений понимания социальных технологий. В. Б. Коробов классифицирует их следующим образом¹:

1. Социальные технологии многоаспектны, это: а) самостоятельная область теоретического и прикладного знания; б) инновационные средства целесообразной практической деятельности субъектов управления, выступающие в виде стандартов и апробированных форм, способов, методов, приемов, направленных на выявление скрытых социальных потенциалов организаций в соответствии с целями их развития, общественными потребностями и интересами; в) способы решения социальных проблем.

2. Социальные технологии рассматриваются во взаимосвязи с социальной инженерией и предстают как имеющие второстепенное значение по отношению к ней. Утверждается, что технологизации поддаются лишь рутинные операции, в то время как социально-инженерная деятельность охватывает всю область применения знаний в практической области.

3. Социальные технологии рассматриваются через призму социальной организации, они предстают совокупностью знаний о процессах, протекающих в той или иной сфере функционирования организации, и выступают в качестве элемента, определяющего ее жизнедеятельность.

Социально-технологический подход актуален для исследования деятельности различных органов государственной власти. В теории и практике управления органами внутренних дел к соци-

¹ Коробов В.Б. Социальные технологии в современном государственном управлении: вопросы теории, методологии, практики : дис. ... д-ра социолог. наук. М., 2002.

альным технологиям обратились уже в 1960–1970 гг. по следующим направлениям:

- теория и практика социального планирования;
- разработка целевых комплексных программ развития МВД России и его территориальных органов, повышения их эффективности;
- социальное проектирование, направленное на научное обеспечение процессов совершенствования управленческой деятельности (выработка типовых процедур управления, процессы принятия решений, методы совершенствования организационных структур, систем контроля и т. д.);
- внедренческая деятельность (игротехника, инноватика, эксперимент);
- решение частных проблем управленческой практики.

Уже из перечисленного становится понятным, что для комплексного исследования организационно-правовых механизмов разграничения отраслевой компетенции территориальных органов МВД России на региональном и районном уровнях при раскрытии и расследовании преступлений необходимо ориентироваться на научные достижения в области управления органами внутренних дел.

Дело в том, что проблема достижения управляемости или так называемой «административной эффективности», связанная с поиском и использованием продуктивных методов снижения трудоемкости, повышения организации и профессионализма в системе государственного управления, превращения бюрократии в инструмент эффективного управления на основе принципов «иерархии и разделения функций», далеко не нова как для отечественных ученых, так и для зарубежных исследователей.

Идеи Ф. Гуднау, В. Вильсона, М. Вебера стали теоретической основой для выработки конкретных правил и процедур административно-государственного управления, в том числе в полицейской деятельности¹. Так, в США и ряде стран Европы на основе системно-аналитического подхода выработка рекомендаций по улучшению деятельности государственных служб поручена соответствующим исследовательским центрам. Как результат – реформирование полицейской деятельности согласно существующим подходам за рубежом проходит в тесной связи с обновленными концепциями национальной безопасности, стержнем которых стал принцип коллективной ответственности за ее обеспечение.

¹ Теория и практика социального управления : словарь-справочник / автор-составитель Е. Ф. Яськов. М., 1997.

В последние 15–20 лет была осуществлена модернизация (в большинстве случаев сопровождаемая муниципализацией) организационно-правовой модели полиции во Франции, в Великобритании, Бельгии, других странах Европы, США, Канаде. Признается, что преступность как явление может быть оценена и измерена в определенных количественных и качественных показателях, что очень важно для уяснения сущности этого явления, выявления его внутренних взаимосвязей, зависимости от внешних факторов, поскольку без объективной оценки масштабов преступности невозможно адекватно подготовиться к борьбе с ней и разработать соответствующие меры эффективного воздействия на нее.

Волна реформ государственного управления в англоговорящих странах не прошла мимо немецко-говорящих государств. Основополагающие элементы инноваций в этой сфере были восприняты в Германии, Австрии, Швейцарии и преобразованы в соответствии с реалиями этих стран. В Германии возникла «новая модель управления», в Швейцарии – «административное управление, ориентированное на достижение эффективности». Общим для них (наряду с другими элементами, характерными для «нового государственного управления») стало смещение фокуса управления с ресурсов на результаты управленческой деятельности. Политические установки были переориентированы не на средства, а на результат (эффективность). Это одно из важнейших последствий реформы.

В связи с введением административного управления, ориентированного на достижение высокой эффективности, во многих коммунах Германии была изменена спецификация бюджета. Вместо того, чтобы, как прежде, увязывать бюджет с затратами, в плане-смете предусматривалась привязка к результату. Такое смещение фокуса управления от ресурсов к результатам должно было сделать результаты деятельности и ее эффективность более прозрачными как «exante» (согласно бюджету), так и «expost» (согласно расчету).

Анализ сложившейся за рубежом практики постановки задач полиции в интегрированных планах развития муниципалитетов позволяет выявить как некоторые общие черты, так и существенные различия в их определении. Единство царит в отношении основополагающих – правоохранных задач полиции при определении желаемой эффективности и формирования чувства безопасности у населения. Различия выявлены в двух сферах. С одной стороны, различные концепции интегрированных планов уже содержат в себе эти формальные различия как таковые. Сюда относятся такие элементы, как связь целей и результатов, а также

различные критерии, касающиеся результатов, целей и показателей. Единый же подход к показателям оценки путей достижения результатов отсутствует.

Свои подходы к организации деятельности органов правоохранительной системы демонстрируют и страны ближнего зарубежья. В последнее десятилетие в государствах постсоветского пространства проводится курс на реформирование правоохранительной системы, сопровождающийся отходом от советского (российского) формата и использованием западных моделей, предполагающих передачу ряда функций центрального аппарата управления гражданским служащим. Это диктуется, в том числе, стремлением избежать имеющих место в органах внутренних дел Российской Федерации проблем, связанных с разграничением отраслевой компетенции между подразделениями различного уровня в рамках реализации управленческих и правоприменительных функций.

Например, в структуре полиции Армении отсутствуют обособленные следственные подразделения и подразделения дознания. Кроме того, в рамках проводимого реформирования армянской полиции рассматривается перевод персонала центрального аппарата в категорию гражданской службы, а также создание института детективов, объединяющих в себе функции оперативных сотрудников и следователей. В Республике Казахстан и Азербайджанской Республике следствие и дознание также объединены в один департамент (главное управление), который вместе с оперативными подразделениями подчинен первому заместителю Министра внутренних дел.

Меняется отношение не только к организационно-структурным вопросам, решение которых призвано, в том числе, оптимизировать численность аппарата управления, выстроить баланс между ним и непосредственными исполнителями правоохранительных функций, но и к самой ключевой идее – как в принципе должна выстраиваться система управления органами внутренних дел. Это неизбежно приводит к потребности в переосмыслении всего массива правовых, организационных и методологических подходов к решению данной проблемы.

Известно, что одним из условий успешной реализации участниками уголовного судопроизводства своих полномочий является быстрое раскрытие преступления, поскольку сокращение времени между его совершением и привлечением виновного к ответственности способствует восстановлению социальной справедливости, дает возможность потерпевшему получить компенсацию причиненного вреда, а лицо, подвергаемое уголовному преследованию, оградить

от излишне долгого содержания под стражей с применением других мер процессуального принуждения¹.

Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации², в отличие от УПК РСФСР 1960 г., к задачам уголовного судопроизводства не относит быстрое раскрытие преступлений. Тем не менее, следователь и дознаватель, ограниченные сроками предварительного расследования, в своей деятельности ориентированы на скорейшее выполнение следственных, иных процессуальных действий, реализуя принцип разумных сроков уголовного судопроизводства (ч. 3 ст. 6.1 УПК)³.

Именно поэтому следственные действия, как, впрочем, и оперативно-розыскные мероприятия, осуществляемые с опорой на названное требование уполномоченными на то должностными лицами территориальных органов МВД России на региональном и районном уровнях, призванными обеспечивать максимально быстрое раскрытие преступлений и качественное расследование уголовных дел, должны укладываться в такую схему взаимоотношений, которая исключала бы возможность перекладывания ответственности с одного организационного уровня на другой⁴.

В юридической литературе нет единства взглядов по вопросу содержания и соотношения таких правоохранительных функций, как «раскрытие» и «расследование» преступления⁵. Вместе с тем результаты исследований, проведенных в области раскрытия преступлений и расследования уголовных дел, позволяют представить

¹ Прохорова Е. А., Саморока В. А., Балаяц М. С. Быстрое раскрытие преступлений как задача уголовного судопроизводства: отечественный и зарубежный опыт // Международное уголовное право и международная юстиция. 2020. № 1. С. 18–21.

² Введен в действие Федеральным законом от 18 декабря 2001 г. № 174-Ф. Далее – УПК, уголовно-процессуальный закон, Кодекс.

³ Тотерева Ю. С. Способен ли дистанционный порядок производства по уголовному делу обеспечить процессуальные гарантии его участников? // Российский следователь. 2022. № 7. С. 22–25.

⁴ Звонарева А. Ю., Захватов И. Ю., Васильева И. Н. Основные теоретические подходы к формированию механизма разграничения отраслевой компетенции оперативных и следственных подразделений территориальных органов МВД России на региональном и районном уровнях при раскрытии преступлений и расследовании уголовных дел // Юридическая наука. 2024. №12. С. 95–100.

⁵ Чутилкин Ю. Б. Содержание категорий «раскрытие», «расследование» и «раскрываемость» преступлений в российском законодательстве // Российская юстиция. 2019. № 4. С. 32–35; Волынский А. Ф. Оперативно-розыскная деятельность в системе организации раскрытия и расследования преступлений // Российский следователь. 2017. № 2. С. 46; Ахмадуллин А. С. Понятия «раскрытие преступления», «выявление преступления», «очевидное и неочевидное преступления», используемые при формировании официальной правовой статистики // Законность. 2017. № 9. С. 47.

в обобщенном виде и по-своему трактовать различные подходы к определению понятия и содержательного наполнения этой деятельности¹.

Так, большинство специалистов едины во мнении, что раскрытие преступления осуществляется оперативно-розыскными подразделениями и следственными органами в ходе досудебного производства и заключается в установлении личности виновного в совершении преступления. Это предполагает определенный уровень оперативно-розыскного обеспечения расследования преступлений, который достигается стандартизацией процесса получения, обработки, преобразования, реализации и использования фактической оперативной информации.

В любом случае раскрытие и расследование преступлений четко укладываются в единую интегрированную схему, связывающую воедино оперативно-розыскную деятельность и уголовный процесс, что выражается в различных формах взаимодействия оперативных сотрудников, следователей, а также предполагает выстраивание субординационной вертикали и системы координационных отношений между должностными лицами отраслевых (профильных) подразделений регионального и районного уровней территориальных органов МВД России. Это предопределяет необходимость глубокого теоретического осмысления вопросов соотношения их правоприменительной компетенции и организационно-управленческих полномочий (организации взаимодействия, выполнения контрольно-методических функций и т. п.).

Деятельности по раскрытию и расследованию преступлений присущи как общие правоприменительные, так и сугубо управленческие функции, предусмотренные в типовых положениях о соответствующих профильных подразделениях, определяющих, в том числе, статус их руководителей. Они соотносятся с функциями уголовного преследования, реализация которых оперативными и следственными подразделениями органов внутренних дел достаточно подробно регламентирована на законодательном и подзаконном уровнях. Решение же вопросов управления, координации, организации взаимодействия – находится исключительно в плоскости ведомственной нормативной правовой базы.

¹ *Земскова А.В.* Теоретические основы использования результатов оперативно-розыскной деятельности при расследовании преступлений : дис. ... д-ра юрид. наук: М., 2002.; *Зинкин В.К.* Научные основы оперативно-розыскного обеспечения раскрытия и расследования преступлений : дис. ... д-ра юрид. наук. Н. Новгород, 2006.

Организация взаимодействия воплощается в виде координационных усилий, состоящих в согласовании и установлении функциональной взаимозависимости действий соответствующих субъектов и наличествующих у них средств в интересах достижения конкретных целей.

Осуществляемая в интересах раскрытия и расследования преступлений координация позволяет придать взаимодействию стабильный, целостный характер, обеспечивает оптимальную расстановку сил, средств, единство замыслов и целей. Именно координация в условиях четко поставленных целей позволяет сосредоточить усилия всех субъектов деятельности по раскрытию и расследованию преступлений на решении приоритетных задач, распределять и перераспределять предназначенные для этого ресурсы органов внутренних дел, упорядочить процессы оперативного реагирования в сфере борьбы с преступностью.

В рамках координации деятельности по раскрытию и расследованию преступлений ее гибкий алгоритм позволяет уполномоченным должностным лицам корректировать принятые управленческие решения в случае изменения оперативной обстановки.

Основную роль играет здесь руководитель органа внутренних дел соответствующего уровня, который организует оперативно-служебную деятельность вверенного подразделения, осуществляет ее общий контроль, а руководители и аппараты управления вышестоящих органов предварительного следствия – зональный контроль, обращая особое внимание на вопросы соблюдения законности и процессуальных сроков при расследовании преступлений.

В территориальных органах МВД России на региональном и районном уровнях координация усилий различных подразделений по раскрытию и расследованию преступлений осуществляется путем выстраивания вертикальных и горизонтальных субъект-субъектных и субъект-объектных связей по отраслевому и линейному принципам.

Роль координирующих центров в отношении отраслевых (профильных) подразделений территориальных органов МВД России районного уровня по линии организации предварительного следствия выполняют региональные главные следственные управления (следственные управления, отделы), а по линии организации оперативно-розыскной деятельности – соответствующие региональные подразделения уголовного розыска¹; экономической безопасности

¹ Далее – УР.

и противодействия коррупции¹, по контролю за оборотом наркотиков². Но если нижестоящие районные следственные подразделения с вышестоящими следственными органами выстроены на основе субординации (это предусмотрено уголовно-процессуальным законом), то отношения между соответствующими уровнями оперативных служб носят координационный характер, поскольку иного не предполагают нормы Федерального закона от 12 августа 1995 г. № 114-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности».

Такое различие в подходах порождает рассогласованность, снижает возможность оказывать управленческое воздействие на нижестоящие структуры, является одной из причин дисбаланса в распределении практической нагрузки и штатной численности сотрудников органов внутренних дел, осуществляющих раскрытие и расследование преступлений.

Следственные подразделения дифференцируются не только по уровню территориального органа МВД России, но и по отнесению к их компетенции расследования преступлений определенных видов. Руководители следственных подразделений, организуя их работу, выполняют в отношении подчиненных сотрудников, уполномоченных осуществлять предварительное следствие, административные, сочетаемые с процессуальными функции. Применительно к производству предварительного следствия по конкретному уголовному делу или конкретной проверке сообщения о преступлении указанные должностные лица могут действовать только в рамках полномочий, предоставленных им УПК РФ. В случае необходимости руководитель следственного органа районного звена взаимодействует со следственным подразделением вышестоящего уровня (в рамках получения необходимой практической и методической помощи) и, одновременно, с иными подразделениями районного и вышестоящего территориального органа МВД России (оперативными, экспертно-криминалистическими). По идее такое сложное административно-правовое и процессуальное положение начальника следственного подразделения не влияет на реализацию им полномочий по уголовному делу в строгом соответствии с УПК.

Вместе с тем возникает ряд проблем, вызванных использованием законодателем лексических конструкций, которым в УПК не даны определения и их различия не обозначены, в их числе: а) «руководитель вышестоящего следственного органа» (ч. 6 ст. 37, ч. 3 ст. 39, ч. 4 ст. 124, ч. 6 ст. 152, п. 10 ч. 1 ст. 448); б) «вышестоящий руководи-

¹ Далее – ЭБиПК.

² Далее – КОН.

тель следственного органа» (ч. 1 ст. 67, ч. 3 ст. 152); в) «нижестоящий руководитель следственного органа» (п. 7 ч. 1 ст. 39).

Буквальное толкование УПК может привести к ошибочному подходу понятия «вышестоящий руководитель следственного органа» как к вышестоящему должностному лицу в рамках одного следственного органа (например, начальник следственного отдела по отношению к своему заместителю). Указанную лексическую конструкцию нельзя отождествлять с понятием непосредственного руководства, поскольку, согласно УПК, понятие руководителя следственного органа охватывает не только лицо, возглавляющее следственное подразделение, но и его заместителя¹.

Именно поэтому инструментарий формирования исследуемых организационно-правовых механизмов может быть дополнен разработкой глоссария терминов, относящихся как к правоприменительным, так и к организационным полномочиям субъектов управления территориальными органами МВД России и их подразделениями, участвующими в раскрытии преступлений и расследовании уголовных дел. Целесообразна институализация этих терминов в виде соответствующих методических рекомендаций, возможно, с утверждением их распорядительным документом.

Таким образом, можно сделать вывод, что теоретические подходы к решению вопроса о формировании методологии выработки организационно-правовых механизмов разграничения отраслевой компетенции территориальных органов МВД России на региональном и районном уровнях при раскрытии и расследовании преступлений базируются как на общей теории управления, так и на отраслевых и междисциплинарных представлениях, сложившихся в рамках оперативно-розыскной теории, науки уголовного права, уголовно-процессуальной науки, криминалистики, криминологии и других наук. В процессе формирования методологии данного направления организационной деятельности важно учитывать:

1. Роль руководителей территориальных органов и руководителей подчиненных им отраслевых (профильных) подразделений как субъектов организации правоприменительной деятельности, а также координаторов совместной деятельности, непосредственно вверенных им и нижестоящих подразделений по раскрытию и расследованию преступлений.

¹ *Божьев В.П.* Проблемы организации процессуального руководства производством предварительного следствия // Проблемы управления органами расследования преступлений в связи с изменением уголовно-процессуального законодательства : материалы межвузовской научно-практической конференции. В 2-х ч. М. : Академия управления МВД России, 2007. Ч. 1. С. 24.

2. Факторы, влияющие на принятие соответствующих управленческих решений как непосредственно руководителем территориального органа, так и руководителями отраслевых подразделений, не находящимися с ними в состоянии подчинения.

3. Проблемы процессуального и непроцессуального (организационного) характера (параллелизма и дублирования функций, сложности в определении объектов ответственности, распределения отраслевой компетенции и т. д.).

Создание оптимальной модели компетенции руководителей органов внутренних дел и отраслевых подразделений является основой эффективно функционирующей системы управления. Правильное определение и разграничение компетенции должностных лиц позволяет успешно реализовать конкретные функции управления. Неверное определение компетенции может послужить причиной размытия персональной ответственности, возникновения конфликта интересов между руководителями, а также нарушения принципа единоначалия, что может повлечь ухудшение управляемости подчиненными подразделениями.

Вопросы рационального распределения отраслевой компетенции территориальных органов МВД России на региональном и районном уровнях по раскрытию и расследованию преступлений требуют исчерпывающей правовой регламентации, чему будет посвящена следующая глава настоящего учебного пособия.

Контрольные вопросы:

1. Каковы общие научно-теоретические предпосылки существования проблемы рационального распределения отраслевой компетенции территориальных органов МВД России на региональном и районном уровнях по раскрытию и расследованию преступлений?

2. Что вызывает сложности в решении проблемы распределения отраслевой компетенции территориальных органов МВД России на региональном и районном уровнях?

3. Какова роль руководителей территориальных органов МВД России и руководителей подчиненных им отраслевых (профильных) подразделений как субъектов организации правоприменительной деятельности?

4. Каково смысловое наполнение понятия «вышестоящий руководитель следственного органа» применительно к решению проблемы распределения отраслевой компетенции территориальных органов МВД России на региональном и районном уровнях?

§ 1.2. Правовые основания поиска руководителем территориального органа МВД России критериев распределения полномочий по раскрытию преступлений и расследованию уголовных дел

Перечень задач и полномочий МВД России и его территориальных органов регионального уровня закреплён в их статусных документах¹, введенных в действие указом Президента Российской Федерации, что является несвойственным для российского права.

Это продиктовано рядом объективных причин, в первую очередь тем, что согласно ст. 78 Конституции Российской Федерации федеральные органы исполнительной власти для осуществления своих полномочий могут создавать свои территориальные органы² и назначать соответствующих должностных лиц. Именно поэтому Президентом Российской Федерации было предоставлено МВД России право по осуществлению полномочий территориального органа внутренних дел регионального звена, придав ему на государственном уровне статус органа управления³.

Территориальным органам МВД России районного уровня в границах территории их обслуживания⁴ предписана (теперь уже на ведомственном уровне) реализация основного объема правоохранительных задач и функций органов внутренних дел, то есть практическое осуществление упомянутых выше конституционных и иных правоустановлений.

Например, характер и объём реализуемых территориальными органами МВД России полномочий определяется их статусом⁵, а также правовым положением их руководителей, закреплённым Федеральными законами: от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ «О службе в орга-

¹ Об утверждении Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации и Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъекту Российской Федерации : Указ Президента Рос. Федерации от 21 декабря 2016 г. № 699. Далее – Указ Президента Рос. Федерации № 699, Типовое положение о тероргане по субъекту РФ.

² Далее – терорган, территориальный орган.

³ *Пашии В.М.* Региональные системы управления (на примере регионального управления органами внутренних дел) : монография. М. : Академия экономической безопасности МВД России, 2007.

⁴ Положение о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации на районном уровне : утверждено приказом МВД России от 5 июня 2017 г. № 355.

⁵ *Болдырев У.К.* Начальник территориального органа МВД России на районном уровне как организатор правоохранительной деятельности: правовые и организационные аспекты : дис. ... канд. юрид. наук. М. : Академия управления МВД России, 2018.

нах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции», от 19 июля 2011 г. № 247-ФЗ «О социальных гарантиях сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», другими федеральными законами, нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел.

Права, обязанности и ответственность руководителей (начальников) территориальных органов МВД России устанавливаются положениями о терорганах, а соответствующие полномочия руководителей отраслевых (профильных) подразделений – положениями о структурных подразделениях и должностными регламентами (должностными инструкциями)¹.

Основные полномочия начальника (руководителя) территориального органа МВД России на региональном уровне регламентированы Типовым положением о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъекту Российской Федерации², территориального органа МВД России на районном уровне – Типовым положением о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации на районном уровне³. Иные полномочия – в соответствии с законодательством Российской Федерации, законами соответствующего субъекта Российской Федерации, изданными в пределах его компетенции, нормативными правовыми актами МВД России, а также правовыми актами территориального органа МВД России.

В соответствии с ч. 3 ст. 25 Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции»⁴ сотрудник полиции, проходящий службу в территориальном органе, выполняет обязанности, возложенные на полицию, и реализует права, предоставленные полиции, в пределах территории, обслуживаемой этим территориальным органом⁵.

¹ Пункт 174 Порядка организации прохождения службы в органах внутренних дел Российской Федерации, утвержденного приказом МВД России от 1 февраля 2018 г. № 50.

² Указ Президента Рос. Федерации № 699.

³ Об утверждении Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации на районном уровне : приказ МВД России от 5 июня 2017 г. № 355; Об утверждении Типового положения об отделе (отделении, пункте) полиции территориального органа Министерства внутренних дел Российской Федерации на районном уровне : приказ МВД России от 1 сентября 2017 г. № 690.

⁴ Далее – Закон о полиции.

⁵ О некоторых организационных вопросах и структурном построении территориальных органов МВД России : приказ МВД России от 30 апреля 2011 г. № 333.

Согласно ч. 1 ст. 1 УПК порядок уголовного судопроизводства в Российской Федерации устанавливается данным Федеральным законом, основанном на Конституции Российской Федерации, а ч. 1 ст. 152 УПК определяет, что предварительное расследование производится по месту совершения деяния, содержащего признаки преступления, за исключением случаев, предусмотренных данной статьей.

Существенную роль в предварительном расследовании играют органы предварительного следствия органов внутренних дел¹, место которых определено Положением об органах предварительного следствия в системе МВД России, утвержденным Указом Президента Российской Федерации от 23 ноября 1998 г. № 1422 «О мерах по совершенствованию организации предварительного следствия в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации».

Деятельность ОПС (помимо норм УПК) регламентирована приказом МВД России от 9 января 2018 г. № 1 «Об органах предварительного следствия в системе МВД России», определяющим их статус, задачи, полномочия и порядок организации деятельности, и согласно которому ОПС являются не структурными подразделениями территориального органа МВД России, а «входят в систему» МВД России². Данной нормой подчеркнут особый статус ОПС, связанный с реализацией ими уголовного и уголовно-процессуального законодательства и ограждающий их от вмешательства в процессуальную деятельность, кроме «лиц, специально уполномоченных на то законом»³.

Кроме того, статус ОПС регламентирован типовыми положениями о следственных подразделениях, в которых определено, что порядок их взаимодействия с органами, осуществляющими оперативно-розыскную и экспертно-криминалистическую деятельность, дознание, устанавливается законодательством. Также типовыми положениями определены их основные функции, а именно: непосредственное расследование преступлений; контроль, в том числе процессуальный, за ходом расследования; обеспечение взаимодействия с заинтересованными органами (подразделениями). К тому же, пп. 10.1–10.4 прил. №1 к приказу МВД России №1-2018 г. четко

¹ Далее – ОПС.

² Пункты 1 каждого из четырех типовых положений о следственных подразделениях территориального органа МВД России окружного, межрегионального, регионального и районного уровней, утвержденных приказом МВД России от 9 января 2018 г. № 1 «Об органах предварительного следствия в системе МВД России». Далее – типовые положения о следственных подразделениях, типовые положения.

³ Подпункт 3.1 приказа МВД России от 9 января 2018 г. № 1 «Об органах предварительного следствия в системе МВД России»; далее – приказ МВД России № 1-2018 г.

регламентированы функции следственного подразделения территориального органа МВД России регионального уровня.

Выделяют две группы полномочий руководителя следственного органа данного уровня: во-первых, процессуальные полномочия, закрепленные в уголовно-процессуальном законодательстве, во-вторых, организационные, которые определяются ведомственными нормативными правовыми актами¹.

При этом категоричный подход к разграничению отраслевой компетенции следственных подразделений (следственных частей) терорганов различных уровней, их жесткая «привязка» к статьям Уголовного кодекса представляется недостаточно обоснованным в силу того, что каждое уголовное дело отличается своеобразием, которое характеризуется различием в объемах работ, эпизодности (многоэпизодности), количестве лиц, привлеченных к уголовной ответственности, спецификой производства экспертиз, иными обстоятельствами, влияющими на сложность расследования конкретного дела и в целом на производство предварительного расследования тем или иным звеном органов внутренних дел.

Обозначенный тезис подтверждается не только результатами анализа законодательства и иной нормативной правовой базы, но и научными публикациями, которые показали, что специалистами в области организации оперативно-розыскной деятельности, уголовно-процессуальной науки, уголовного права, криминалистики, криминологии, прокурорского надзора и других наук не затрагиваются в прямой постановке вопросы поиска критериев разграничения полномочий между региональными и районными подразделениями территориальных органов МВД России, осуществляющими раскрытие и расследование преступлений, не рассматривается возможность производства по уголовным делам, отнесенным к компетенции следственных органов регионального уровня, следователями ОВД на районном уровне при оперативном сопровождении сотрудников полиции того же уровня. Вместе с тем значительная часть работ посвящена проблемам организации руководителями территориальных органов МВД России на региональном уровне взаимодействия отраслевых подразделений, оценки эффективности их управленческого воздействия, определения подследственности и решения иных вопросов правоприменительной практики².

¹ *Гаврилов Б.Я.* Современная уголовная политика России: цифры и факты : монография. М. : Проспект, 2008.

² Организация управленческой деятельности в органах предварительного следствия территориальных органов МВД России на региональном уровне : учебно-практическое пособие / под общ. ред. С.В. Валова. М., 2013.; *Ефремова Е.А.* Организация

В посвященных этому вопросу научных публикациях¹, как правило, поднимались проблемы реализации норм УПК, а также ведомственных нормативных правовых актов, включая приказы МВД России: от 3 апреля 2018 г. № 196 «О некоторых мерах по совершенствованию организации раскрытия и расследования отдельных видов хищений»; от 5 апреля 2022 г. № 236 «Об определении полномочий оперативных подразделений органов внутренних дел Российской Федерации по противодействию преступлениям, совершенным с использованием информационно-телекоммуникационных технологий или в сфере компьютерной информации»; от 9 января 2018 г. № 1 «Об органах предварительного следствия в системе МВД России», которыми утверждены типовые положения об органах предварительного следствия, в том числе территориальных органов МВД России на региональном и районном уровнях; от 15 июня 2020 г. № 430 «Вопросы организации деятельности подразделений организации дознания (подразделений дознания) территориальных органов Министерства внутренних дел Российской Федерации».

Так, ст. 39 УПК «Руководитель следственного органа» содержит нормы, которые определяют исключительно процессуальные, то есть правоприменительные полномочия данного должностного лица, наделяя его правом осуществлять процессуальные действия в отношении следователя, в том числе принимать к своему производству уголовные дела (ч. 2), отменять по находящимся в производстве подчиненного следственного органа уголовным делам незаконные или необоснованные постановления руководителя, следователя (дознателя) другого органа предварительного расследования (п. 2.1), а также незаконные или необоснованные постановления нижестоящего руководителя следственного органа в порядке, установленном УПК. Речь идет о полномочиях руководителя следственного органа в отношении лиц, находящихся с ним в субординационных (причем скорее процессуальных, чем административных) отношениях, вопрос же распределения полномочий в отношении расследования уголовных дел конкретных категорий оставлен вне рамок законодательного регулирования. Уголовно-процессуальный закон не содержит норм, которые четко

расследования преступлений экономической направленности : монография / под ред. А. В. Шмонина. М. : Юрлитинформ, 2014; *Росинский С. Б.* Подследственность уголовного дела: общее условие предварительного расследования или совокупность организационно-управленческих правил? // Государство и право. 2023. № 10. С. 71 – 78.

¹ *Копыш С. П.* Взаимодействие подразделений уголовного розыска с подразделениями дознания органов внутренних дел в сфере оперативно-розыскной деятельности по выявлению и раскрытию преступлений, предварительное следствие по которым не обязательно : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2023.

указывали бы на возможность распределения полномочий по раскрытию и расследованию преступлений между региональным и районным звеньями системы органов внутренних дел в пользу последнего.

Нельзя однозначно ответить и на другие вопросы распределения отраслевой компетенции, опираясь на ведомственную нормативную правовую базу. Это относится, например, к проблеме соотношения управленческих и правоприменительных полномочий руководителей следственных органов, которое представлено в приложении № 1 к приказу МВД России № 1-2018 г., утвердившему, в частности, Типовое положение о главном следственном управлении (управлении, отделе) министерства внутренних дел по республике, главного управления, управления Министерства внутренних дел Российской Федерации по иному субъекту Российской Федерации. В числе основных задач следственного органа данного уровня (п. 2) определены как те из них, что относятся к правоприменительной (уголовно-процессуальной) составляющей, так и те, которые можно отнести к «смешанному» типу, поскольку «организационно-методическое руководство деятельностью подчиненных органов предварительного следствия в целях всестороннего, полного и объективного расследования преступлений, отнесенных к подследственности следователей органов внутренних дел» и «осуществление в пределах своих полномочий контроля за соблюдением законности и разумных сроков при расследовании преступлений», следует рассматривать двояко – как задачи управленческого характера и, одновременно, как имеющие прямое отношение к уголовно-процессуальной деятельности.

С этой же позиции можно рассматривать основные функции главного следственного управления, следственного управления, следственного отдела территориального органа МВД России на региональном уровне (п. 10).

Большинство функций связано с расследованием преступлений, например, совершенных организованными группами, преступными сообществами (преступными организациями), а также представляющих особую сложность или имеющих большой общественный резонанс либо носящих межрегиональный или международный характер (п. 10.1). Лишь две из них непосредственно связаны с контрольной деятельностью (пп. 10.2, 10.10) и не распространяются на уголовно-процессуальные полномочия следственного органа. Еще пять функций можно оценивать двояко, например, разработку и реализацию мер по улучшению качества и сокращению сроков производства предварительного следствия, соблюдению прав и законных интересов граждан на основе анализа статистической и иной информации о результатах деятельности органов

предварительного следствия (п. 10.8). Что касается функции осуществления процессуального контроля за производством предварительного следствия, соблюдения законности и разумных сроков, оказания помощи в расследовании наиболее сложных уголовных дел (п. 10.3), большинство функций следует отнести к полномочиям правоприменительного характера.

Это подтверждает и анализ содержания конкретных положений о главных следственных управлениях (управлениях, отделах) МВД по республикам, главных управлениях, управлениях МВД России по иным субъектам Российской Федерации. По существу, все они дублируют содержание указанного Типового положения и не отражают какой-либо принципиально значимой региональной специфики.

Как показал анализ источников, регламентирующих деятельность органов внутренних дел Российской Федерации при раскрытии и расследовании преступлений, активно участвовать в нормативном правовом регулировании и нивелировании проблемных вопросов в рассматриваемой сфере всегда стремился Следственный департамент МВД России.

Так, приказом Следственного департамента МВД России от 8 ноября 2011 г. № 58 «О процессуальных полномочиях руководителей следственных органов» установлены их объем и пределы в отношении руководителей органов предварительного следствия различных уровней системы Министерства внутренних дел Российской Федерации. Такой подход к правовому регулированию процессуальных полномочий предопределен ч. 5 ст. 39 УПК РФ в целях регламентации процессуального контроля за расследованием уголовных дел, обеспечения строгого соблюдения законности и прав граждан.

Тем не менее, проблемы правового характера, касающиеся распределения отраслевой компетенции между территориальными органами МВД России регионального и районного уровней, по-прежнему остаются, например, в части решения вопросов приема, регистрации и разрешения сообщений (заявлений) о преступлении, а также определения подследственности уголовных дел и их распределения между органами дознания различного уровня.

Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации определяет органы внутренних дел и входящие в их состав территориальные (линейные) подразделения (управления, отделы, отделения, пункты полиции) как органы дознания, уполномоченные осуществлять расследование преступлений в форме дознания и другие процессуальные полномочия (п. 24 ст. 5, п. 1 ч. 1 ст. 40 УПК). При этом законодатель, дав понятие органам дознания и определив круг их полномочий, в буквальном смысле закрепил их (в отличие от иерархичности след-

ственных органов) равнозначность, независимо от уровня территориального органа МВД России.

Очевиден вывод, что руководители органа дознания обладают равным статусом при реализации ими процессуальных полномочий.

На органы дознания возлагаются: дознание по уголовным делам; расследование уголовных дел (в том числе силами специализированных подразделений дознания), по которым производство предварительного следствия не обязательно; выполнение неотложных следственных действий по уголовным делам, по которым производство предварительного следствия обязательно; осуществление иных полномочий, предусмотренных уголовно-процессуальным законом (ч. 2 ст. 40 УПК)¹.

Наряду с этим органы дознания уполномочены возбуждать уголовные дела (ч. 1 ст. 146 УПК), принимать предусмотренные Кодексом меры по установлению события преступления, изобличению лица или лиц, виновных в совершении (ч. 2 ст. 20 УПК), осуществлять в случае неявки по вызову без уважительных причин привод лиц, принимающих участие в уголовном процессе² (ч. 1 ст. 113 УПК), производить по поручению следователя следственные действия и оперативно-розыскные мероприятия, принимать розыскные и оперативно-розыскные меры для установления лица, совершившего преступление (ч. 4 ст. 157 УПК), принимать в отношении участников уголовного судопроизводства в пределах компетенции и по определенным основаниям меры безопасности (ч. 3 ст. 11 УПК).

В качестве иных полномочий в первую очередь необходимо выделить такие, как прием, проверка сообщений о любом совершенном или готовящемся преступлении и принятие по ним решения в пределах компетенции (ч. 1 ст. 144 УПК). Однако анализ законодательных и подзаконных актов, в том числе статусных документов территориальных органов МВД России, позволяет сделать вывод, что функции по приему и регистрации заявлений и сообщений о преступлениях и их разрешению непосредственно за терорганом регионального звена не закреплены³.

¹ Под неотложными следственными действиями понимаются действия, осуществляемые органом дознания после возбуждения уголовного дела, по которому производство предварительного следствия обязательно, в целях обнаружения и фиксации следов преступления, а также доказательств, требующих незамедлительного закрепления, изъятия и исследования (п. 19 ст. 5 УПК).

² Подозреваемый, обвиняемый, а также потерпевший, свидетель и лицо, в отношении которого уголовное дело выделено в отдельное производство в связи с заключением с ним досудебного соглашения о сотрудничестве.

³ О едином учете преступлений : приказ Генпрокуратуры Российской Федерации, МВД, МЧС, Минюста, ФСБ, Минэкономразвития, ФСКН России от 29 декабря

В свою очередь, именно территориальный орган на районном уровне, наряду с реализацией иных своих правоохранительных функций, обеспечивает незамедлительное прибытие сотрудников ОВД на место совершения правонарушения (происшествия) и пресечение ими противоправных деяний, устранение угроз безопасности граждан и общественной безопасности, документирование обстоятельств совершения правонарушения (происшествия), сохранность следов, что нашло отражение в статусном документе (п. 10 Положения о территориальном органе на районном уровне).

На законодательном уровне на полицию – стержневую службу органов внутренних дел в целом и терорганов на районном уровне, в частности, возложена обязанность принимать и регистрировать (в том числе в электронной форме) заявления и сообщения о преступлениях¹, осуществлять в соответствии с подведомственностью их проверку и принимать меры, предусмотренные законодательством Российской Федерации. Также полиция обязана выявлять и раскрывать преступления, производить дознание по уголовным делам². Сотрудник полиции, где бы он ни находился, в любое время суток обязан в случае обращения к нему гражданина с заявлением сообщить об этом в ближайший территориальный орган МВД России или подразделения полиции (ст. 27 Закона о полиции).

Порядок приема, регистрации, рассмотрения заявлений и сообщений о преступлениях, принятия по ним решений, производства дознания и иных процессуальных действий установлен УПК, Законом о полиции, а также ведомственными и межведомственными нормативными правовыми актами.

Согласно п. 7 Типового положения о приеме и регистрации сообщений о преступлениях должностными лицами, правомочными осуществлять прием заявлений и оформлять их в соответствии с требованиями УПК, являются дознаватели, следователи, прокуроры, а также судьи. При этом полномочия органа дознания по приему заявлений, в том числе в круглосуточном формате, могут быть посредством издания распорядительного документа возложены начальником органа

2005 г. № 39/1070/1021/253/780/353/399; Об утверждении Инструкции о порядке приема, регистрации и разрешения в территориальных органах Министерства внутренних дел Российской Федерации заявлений и сообщений о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях : приказ МВД России от 29 августа 2014 г.; Об утверждении Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации на районном уровне : приказ МВД России от 5 июня 2017 г. № 355.

¹ Далее – заявления.

² Пункты 1, 3 ч. 1 ст. 12 Закона о полиции.

дознания или его заместителем на иных должностных лиц, в том числе на должностных лиц дежурной части (пп. 8, 9 Типового положения о приеме и регистрации сообщений).

Деятельность по приему и регистрации заявлений о преступлениях является основной функцией дежурных частей терорганов. Обязанность по приему заявлений также возложена на начальников органа дознания и их заместителей, начальников следственных отделов и их заместителей, как во время личного приема граждан, так и в других случаях, установленных ведомственными нормативными правовыми актами (п. 10 Типового положения о приеме и регистрации сообщений).

Одновременно закреплено, что заявления подлежат обязательному приему во всех терорганах оперативными дежурными¹ вне зависимости от места и времени совершения преступления, а их регистрация осуществляется незамедлительно и круглосуточно в дежурных частях без какой-либо привязки к территории обслуживания (пп. 8, 9, 23 Инструкции об организации деятельности дежурных частей²).

Заявления, поступившие в ОВД при помощи почтовой, факсимильной, специальной или фельдъегерской связи, официальных сайтов, почтового ящика либо полученные в ходе личного приема, принимаются подразделением делопроизводства и режима территориального органа, учитываются в установленном порядке и направляются в дежурную часть для регистрации в Книге учета заявлений и сообщений о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях³ (п. 12 Инструкции).

Вне пределов административных зданий территориальных органов или в зданиях, где дежурные части не предусмотрены, заявления принимаются уполномоченными сотрудниками ОВД, которые обязаны сразу же передать полученные сведения в дежурную часть (пп. 14, 15 Инструкции).

Следовательно, прием заявлений осуществляется дознавателем, органом дознания, следователем, руководителем следственного органа (ст. 144 УПК РФ), сотрудниками полиции (ст. 12, 27 Закона о полиции), уполномоченным сотрудником ОВД, на которого распорядительными документами руководителя (начальника) органа либо лица, исполняющего его обязанности, возложены соответствующие полномочия (пп. 3, 14 Инструкции),

¹ Начальник дежурной части, начальник дежурной смены, старший оперативный дежурный, оперативный дежурный, дежурный, помощник оперативного дежурного.

² Далее – Инструкция.

³ Далее – КУСП.

во всех терорганов независимо от территории обслуживания и места совершения события (п. 8 Инструкции). Регистрация заявлений осуществляется в дежурных частях терорганов в круглосуточном режиме (пп. 8 и 9 Типового положения о приеме и регистрации сообщений, п. 9 Инструкции).

Особое значение в контексте означенной тематики приобретает вопрос процедуры рассмотрения (разрешения) заявлений (сообщений) о преступлении. Уголовно-процессуальным законом прием, проверка сообщений о совершенном или готовящемся преступлении и принятие по ним решений отнесены к полномочиям органа дознания (ч. 1 ст. 144 УПК). Данное предписание реализовано на ведомственном уровне. Так, согласно п. 39 Инструкции после регистрации заявлений и сообщений о правонарушениях (происшествиях) в КУСП, оперативный дежурный дежурной части принимает меры неотложного реагирования.

Следует отметить и то, что рассмотрение сообщений о преступлениях, предварительное расследование в форме дознания по уголовным делам о преступлениях, отнесенных к подсудности дознавателей ОВД, их предупреждение, выявление, раскрытие в пределах своих полномочий, реализация иных полномочий, предусмотренных уголовно-процессуальным законодательством, осуществляются специализированным подразделением дознания территориального органа на районном уровне¹. Это ставит под сомнение как таковую возможность территориального органа на региональном уровне полноценно выступать в качестве органа дознания, а его руководителей и уполномоченных ими должностных лиц – давать поручения другому органу дознания о рассмотрении сообщений о происшествии.

Здесь необходимо учесть то обстоятельство, что территорией обслуживания органа внутренних дел на районном уровне является территория муниципального образования (нескольких муници-

¹ Пункт 2.1 Типового положения об отделе (отделении, группе) дознания линейного управления (отдела, отделения) Министерства внутренних дел Российской Федерации на железнодорожном, водном и воздушном транспорте, отделе (отделении, группе) дознания управления (отдела, отделения) Министерства внутренних дел Российской Федерации по району, городу и иному муниципальному образованию, в том числе по нескольким муниципальным образованиям, на части территории административного центра субъекта Российской Федерации, по закрытому административно-территориальному образованию, на особо важном и режимном объекте, отделе дознания управления внутренних дел на Московском метрополитене Главного управления Министерства внутренних дел Российской Федерации по г. Москве, Управления Министерства внутренних дел Российской Федерации на комплексе «Байконур» : утверждено приказом МВД России от 15 июня 2020 № 430.

пальных образований), часть территории административного центра субъекта Российской Федерации, особо важного и режимного объекта, в пределах границ которой территориальный орган осуществляет свою деятельность (пп. 3, 10 Положения о территориальном органе на районном уровне).

В свою очередь территориальный орган на региональном уровне реализует свои полномочия на территории соответствующего субъекта Российской Федерации, но при этом любое деяние, даже совершенное в его административном здании, фактически будет относиться к территории обслуживания соответствующего тероргана на районном уровне.

В результате должностные лица территориального органа на региональном уровне при рассмотрении принятых заявлений сталкиваются с необходимостью принятия решения о передаче их в другие территориальные органы, районного уровня (по месту совершения события). Отмечается, что указанная практика в ОВД применяется повсеместно.

При этом УПК такой порядок не предусмотрен¹, а термин «территориальность» в Кодексе применяется только при определении подсудности уголовного дела².

Представляется, что отсутствие таких полномочий у терорганов регионального звена не случайно и, с точки зрения процессуально значимых признаков, обусловлено именно нормативно определенной привязкой данных полномочий к конкретной территории обслуживания. Основания и условия направления заявлений по территориальной подследственности закреплены только на ведомственном уровне (пп. 27, 28 Инструкции).

Так, согласно п. 27 Инструкции, если разрешение заявлений и сообщений о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях не отнесено к компетенции органов внутренних дел или отнесено к их компетенции, но преступления, административные правонарушения совершены или происшествия произошли на территории обслуживания иного территориального органа:

27.1. Все имеющиеся материалы после регистрации в КУСП в соответствии с законодательными и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации передаются:

¹ Часть 1 ст. 145 УПК.

² Пунктом 3 ч. 1 ст. 145 УПК оговорена передача сообщения о преступлении только по подследственности в соответствии со ст. 151 УПК, а по уголовным делам частного обвинения – в суд в соответствии с ч. 2 ст. 20 УПК.

27.1.1. С заявлением (сообщением) о преступлении:

– по подследственности в соответствии со статьей 151 УПК, а по уголовным делам частного обвинения – в суд в соответствии с частью второй статьи 20 УПК;

– в иной территориальный орган, на территории обслуживания которого совершено преступление, разрешение которого отнесено к компетенции органов внутренних дел.

27.2. Одновременно принимаются необходимые меры по предотвращению или пресечению преступления или административного правонарушения, а также охране места совершения преступления, административного правонарушения или места происшествия.

28. Передача заявлений и сообщений о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях в иной территориальный орган, на территории обслуживания которого совершены преступление, административное правонарушение или произошло происшествие, осуществляется с приложением талона-уведомления о передаче в иной территориальный орган.

Наряду с этим в п. 31 Типового положения о приеме и регистрации сообщений указано, если при проверке сообщения о преступлении будет установлено, что с учетом территориальности оно подлежит передаче в другой орган по подследственности, а по уголовным делам частного обвинения – в суд, орган дознания, дознаватель, следователь или прокурор, а также иное должностное лицо, уполномоченное осуществлять прием и проверку сообщений о преступлениях, обязано вынести постановление о передаче сообщения по подследственности (видимо, имеется в виду передача заявлений с материалами доследственной проверки в иной территориальный орган или в иной правоохранительный орган).

Одновременно в контексте п. 24 Положения о едином порядке регистрации уголовных дел и учета преступлений присутствует упоминание о передаче уголовных дел по подследственности (территориальности) из одного правоохранительного органа в другой¹.

Таким образом, согласно предписаниям указанных выше нормативных правовых актов, «территориальность» напрямую соотносится с территорией обслуживания ОВД, на которой было совершено (окончено) преступление, однако законодателем соответствующий термин не используется.

¹ Прилож. № 2 к приказу Генеральной прокуратуры Российской Федерации, МВД, МЧС, Минюста, ФСБ, Минэкономразвития, ФСКН России от 29 декабря 2005 г. № 39/1070/1021/253/780/353/399 «О едином учете преступлений»

Следует отметить, что уголовно-процессуальное законодательство «территориальную» подследственность связывает исключительно со стадией предварительного расследования уголовного дела, то есть с момента возбуждения уголовного дела.

Так, если при определении места производства предварительного расследования в соответствии со ст. 152 УПК следователь (дознатель) установил, что уголовное дело ему неподследственно, он вправе передать его руководителю следственного органа (прокурору) для его направления по подследственности. Согласно ст. 152 УПК:

1. Предварительное расследование производится по месту совершения деяния, содержащего признаки преступления, за исключением случаев, предусмотренных указанной статьей.

2. Если преступление было начато в одном месте, а окончено в другом месте, то уголовное дело расследуется по месту окончания преступления.

3. Если преступления совершены в разных местах, то по решению вышестоящего руководителя следственного органа уголовное дело расследуется по месту совершения большинства преступлений или наиболее тяжкого из них.

4. Предварительное расследование может производиться по месту нахождения обвиняемого или большинства свидетелей в целях обеспечения его полноты, объективности и соблюдения процессуальных сроков.

Вместе с тем УПК (в частности, ст. 145) оснований для принятия решений о передаче заявлений с материалами доследственных проверок по подследственности не содержит.

Данная проблематика нашла свое отражение в приказе Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 23 октября 2023 г. № 730 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях в органах дознания и органах предварительного следствия», п. 1.5 которого дано поручение надзирающим прокурорам не допускать передачи материалов по сообщениям о преступлениях по подследственности, в том числе территориальной, или в суд без достаточных на то оснований и без вынесения постановления в порядке п. 3 ч. 1 ст. 145 УПК.

Прокурорам поручено при наличии достаточных данных в рамках имеющихся полномочий инициировать вопрос о возбуждении уголовного дела, контролировать своевременность его возбуждения, а кроме того, по сообщениям о преступлениях, территориальную подследственность которых на момент поступления сообщения определить не представляется возможным, добиваться своевременного воз-

буждения уголовных дел тем органом, в котором зарегистрировано сообщение о преступлении.

Механизм правового регулирования полномочий функциональных подразделений территориальных органов МВД России на региональном и районном уровнях в сфере оперативно-розыскной деятельности отличается от рассмотренного выше.

Нормы, связанные с оперативно-розыскной деятельностью, содержатся в нескольких десятках федеральных законов, которые можно дифференцировать на две группы. К первой группе относятся федеральные законы, напрямую регулирующие оперативно-розыскные правоотношения, а также содержащие термины «оперативно-розыскная деятельность», «оперативно-розыскные мероприятия». Ко второй – иные федеральные законодательные акты, косвенно регулирующие вопросы оперативно-розыскной деятельности.

Так, правовую основу оперативно-розыскной деятельности создает, в том числе значительное количество подзаконных нормативных правовых актов: указов Президента Российской Федерации, постановлений и распоряжений Правительства Российской Федерации, межведомственных и ведомственных актов различных субъектов оперативно-розыскной деятельности.

Анализ законодательных и иных нормативных правовых актов показал, что они не содержат норм, прямо разграничивающих полномочия оперативных подразделений территориальных органов МВД России на региональном и районном уровнях. Например, ч. 1 ст. 13 Федерального закона от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности» не фиксирует каких-либо различий между этими уровнями, относя органы внутренних дел в целом к числу органов, уполномоченных осуществлять оперативно-розыскную деятельность. Вместе с тем ряд предпосылок такого разграничения усматривается в ведомственных нормативных правовых актах.

Приказ МВД России от 31 марта 2023 г. № 199 «Об утверждении Перечня оперативных подразделений органов внутренних дел Российской Федерации, правомочных осуществлять оперативно-розыскную деятельность» относит к ним подразделения: уголовного розыска; экономической безопасности и противодействия коррупции; собственной безопасности; по противодействию экстремизму; по борьбе с преступными посягательствами на грузы; по обеспечению безопасности лиц, подлежащих государственной защите; по обеспечению взаимодействия с правоохранительными органами государств – членов Международной организации уголовной полиции «Интерпол»; по борьбе с противоправным использованием информационно-коммуникационных технологий; оперативно-поисковые под-

разделения и подразделения специальных технических мероприятий; оперативно-розыскные части территориальных органов МВД России на окружном уровне; подразделения КОИ.

В документах, регламентирующих вопросы организации деятельности оперативных подразделений территориальных органов МВД России на региональном уровне, к управленческому относятся полномочия, касающиеся организационно-методического обеспечения деятельности оперативных подразделений территориальных органов МВД России на районном уровне, оказания методической и практической помощи оперативным подразделениям на районном уровне по вопросам организации оперативно-служебной деятельности; разработки рекомендаций и методических пособий по раскрытию преступлений, отнесенных к компетенции и правоприменительной составляющей территориальных органов МВД России на районном уровне.

В подразделениях УР, ЭБиПК, КОИ, несущих основную нагрузку по выявлению, пресечению и раскрытию преступлений, разделение полномочий терорганов регионального и районного уровней зачастую носит условный характер. При этом отсутствует единство позиции в оформлении положений об оперативном подразделении на районном уровне, что подтверждается неоднородностью подходов при их разработке в различных регионах.

Например, общие функции и полномочия, возложенные на уголовный розыск, определены пп. 10–11 Типового положения о подразделении уголовного розыска территориального органа Министерства внутренних дел Российской Федерации на региональном уровне¹, носят общий характер и являются обязательными для этих подразделений без конкретизации к привязке уровня территориального органа (регионального или районного).

В то же время пп. 11.6, 11.8, 11.15, 11.19, 11.22 Типового положения о подразделении УР содержат нормы управленческого характера, прямо указывающие на организационную и координирующую роль этих подразделений, исключаящие перекалывание этой функции на районное звено. Следовательно, реализация управленческих полномочий, в отличие от правоприменительных – прерогатива управлений, отделов уголовного розыска регионального уровня и в этом плане каких-либо дополнительных критериев разграничения полно-

¹ Об утверждении Типового положения о подразделении уголовного розыска территориального органа Министерства внутренних дел Российской Федерации на региональном уровне : приказ МВД России от 19 января 2018 г. № 25. Далее – Типовое положение о подразделении УР.

мочий между подразделениями уголовного розыска регионального и районного уровней не требуется.

Та часть отраслевой компетенции оперативных подразделений различных уровней, которая непосредственно касается правоприменения, также является вполне «прозрачной», что, в частности, следует из положений об оперативных подразделениях терорганов на региональном уровне. По назначению они специализируются на выявлении, предупреждении, пресечении и раскрытии тяжких и особо тяжких преступлений по своим направлениям деятельности, в том числе преступлений, носящих межрегиональный, транснациональный характер, а также вызвавших большой общественный резонанс.

При этом изучение типовых положений о следственных подразделениях¹ и подразделениях уголовного розыска регионального уровня показало, что при определении обязанностей начальников данных подразделений² функции и полномочия в рамках ведомственного контроля по руководимым направлениям деятельности за территориальными органами им не делегированы. Круг их непосредственных задач определен только ответственностью за осуществление руководства подчиненными подразделениями на уровне региона. Однако при решении задач по раскрытию и расследованию преступлений, предписанных типовыми положениями, контрольные полномочия данных должностных лиц в отношении отраслевых структур территориальных органов районного уровня предусмотрены. Таким образом, нормы, устанавливающие основные функции отраслевых субъектов на уровне региона³ и определяющие их роль по координации деятельности районного звена, не согласуются с нормами, закрепляющими их обязанности по руководству подразделением регионального уровня⁴.

Ответственность субъектов регионального уровня в рамках ведомственного контроля установлена приказом МВД России от 3 февраля 2012 г. № 77 «Об основах организации ведомственного контроля за деятельностью органов внутренних дел Российской Федерации». Эти нормы носят общий (рекомендательный) характер и не определяют конкретную ответственность руководителей оперативных и следственных подразделений регионального уровня за подконтрольные направления деятельности территориальных органов на районном уровне.

¹ Об органах предварительного следствия в системе МВД России : утв. приказом МВД России от 9 января 2018 г. № 1. Далее – Типовое положение о СП.

² Пункт 15 Типового положения о СП, п. 14 Типового положения о подразделении УР.

³ Раздел «Основные функции и полномочия» Типовых положений.

⁴ Раздел «Организация деятельности» Типовых положений.

В соответствии с УПК руководитель следственного органа, в процессуальной роли которого выступает начальник главного следственного управления, следственного управления, следственного отдела, уполномочен, в частности, поручать производство предварительного следствия следователю либо нескольким следователям, а также изымать уголовное дело у следователя и передавать его другому следователю с обязательным указанием оснований такой передачи¹.

В организационном аспекте указанные должностные лица имеют полное право принимать решения о целесообразности распределения и перераспределения нагрузки между следователями подчиненных следственных подразделений на региональном (межрегиональном) и районном уровнях или делегировать эти полномочия с учетом специализации, квалификации, опыта работы, занимаемой должности, что, в свою очередь, напрямую влияет на результативность и качество производства предварительного следствия.

Отсюда следует вывод о высоком уровне значимости руководителей следственных органов вышестоящего территориального органа МВД России, несущих персональную ответственность за качество распределения и перераспределения нагрузки при расследовании уголовных дел, статусные полномочия которых определены на основе типового положения, утвержденного приказом МВД России № 1-2018 г.

Как полагают специалисты в области организации расследования преступлений, сложившаяся с момента издания приказа МВД России от 4 января 1999 г. № 1 «О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 23 ноября 1998 г. № 1422» практика разграничения компетенции следователей следственных подразделений различного уровня в настоящее время является оптимальной. В свою очередь, конкретизация на подзаконном правовом уровне предметной подследственности уголовных дел, отнесенных к компетенции следователей следственных подразделений регионального (межрегионального) уровня, представляется им избыточной, поскольку процессуальное полномочие начальника главного следственного управления, следственного управления, следственного отдела распределять и перераспределять нагрузку между следователями подчиненных следственных подразделений на региональном и районном уровнях закреплено в уголовно-процессуальном законе.

Отнесение к компетенции следователей следственных подразделений территориальных органов МВД России на региональном

¹ Пункт 1 ч. 1 ст. 39 УПК.

(межрегиональном) уровне расследования преступлений, совершенных организованными группами, преступными сообществами (преступными организациями), а также представляющих особую сложность или имеющих большой общественный резонанс либо носящих межрегиональный или международный характер, в целом оправданно.

Так, в связи с дискуссионностью рассматриваемых проблемных вопросов проведен сравнительно-правовой анализ законодательства ряда стран – участниц СНГ (республик Беларусь, Казахстан, Кыргызской Республики и др.). Установлено, что при всей схожести с соответствующими законодательными предписаниями, изданными в Российской Федерации, а нередко и различием в подходах к организации противодействия преступности (например, Уголовно-процессуальный кодекс, принятый Законом Республики Казахстан от 5 ноября 2022 г. № 157-VII, по примеру европейских стран практически совмещает нормы уголовно-процессуального и оперативно-розыскного законодательства). Но при этом вопросам разграничения управленческих и правоприменительных функций органов внутренних дел различного уровня в законодательстве Казахстана внимания уделяется крайне мало. Как правило, это ограничивается перечислением органов, входящих в правоохранительную систему государства.

На ведомственном уровне в некоторых случаях это выглядит более детально. Так, Инструкция по организации деятельности подразделений следствия и дознания, утвержденная приказом МВД Республики Казахстан от 16 марта 2015 г. № 220, предписывает, что следственные управления департаментов внутренних дел областей как непосредственно расследуют уголовные дела ряда категорий (как правило, по фактам совершения тяжких и особо тяжких преступлений), так и выполняют большой объем управленческих функций, связанных с организацией мероприятий, направленных на усиление работы по предупреждению, раскрытию и расследованию уголовных правонарушений, укрепление законности, методическое обеспечение подчиненных следственных подразделений, контроль их деятельности и т. п. (всего 20 функций). Ведомственная правовая конкретизация организационно-управленческих функций территориальных органов МВД России на региональном уровне выглядит примерно одинаково.

Что касается разграничения полномочий по раскрытию и расследованию преступлений между территориальными уровнями (звеньями) полицейских формирований, которое практикуется в ряде западных стран, здесь все зависит от того, насколько централизованы национальные полицейские силы того или иного государства, каковы

традиционные подходы к определению роли и места полиции в системе органов исполнительной власти¹.

Так, в США полицейская система децентрализована и состоит из полицейских органов округов (графств), полиции городов и полиции штата. Организационно полицейские органы графства или города не подчинены начальнику полиции штата, возможно получение необходимой информации из Национального центра криминалистической информации ФБР и полиции штата при обращении с официальным запросом в центральный орган полиции штата, начальник которого назначается губернатором штата.

В ФРГ основную массу преступлений раскрывают и расследуют органы уголовной полиции земель – региональные структуры, имеющие подчиненные им местные отделения национальной полиции (муниципальные полицейские формирования расследованием преступлений не занимаются). Федеральная полиция к расследованию конкретных уголовных дел привлекается только по просьбе земельных органов либо, в исключительных случаях, по прямому указанию МВД ФРГ, федерального прокурора или поручению судебного следователя в тесном контакте с криминальной полицией земли.

В отличие от ФРГ, в Австрии основная ответственность за обеспечение правопорядка возложена на федеральное МВД, поэтому структура полицейских органов страны унифицирована – полицейские органы земель полностью отражают в уменьшенном виде структуру центрального аппарата австрийской полиции. Положение полицейского аппарата в системе государственной власти Австрийской Республики обусловлено разграничением компетенции между судебной и исполнительной властью. Функция определения виновности и применения репрессивных мер за нарушение закона всецело принадлежит судебным инстанциям, в то время как полиция Австрии, являясь институтом исполнительной власти, призвана обеспечить надлежащие условия для этого. Более того, полиция Австрии в части обеспечения соблюдения уголовного закона находится не только в тесном взаимодействии с судебными властями, но и в их подчинении, в Австрии законодательно закреплены меры по руководству за деятельностью полиции в данной сфере со стороны судебных властей.

В национальной полиции Франции в полном объеме функции судебной полиции осуществляют комиссары и офицеры националь-

¹ Кикоть-Глухоедова Т.В. Административно-правовое обеспечение национальной безопасности в России, США и странах Европы (сравнительное исследование) : монография. М. : Изд-во + дизайн-бюро «ред», 2021; Быков А. В., Кикоть-Глухоедова Т.В. Полицейская система современного демократического государства : монография. М. : ЮНИТИ-ДАНА. Закон и право. 2014.

ной полиции. Часто именно офицеры судебной полиции Франции в полном объеме осуществляют расследование большей части уголовных дел. Следственный судья, формально отвечающий за ход расследования, лишь ожидает результатов полицейского расследования события, о котором его предварительно информировали. Закон поставил территориальную компетенцию сотрудников полиции в зависимость от их специализаций и от органа, где они проходят службу. Комиссары и офицеры полиции территориальных органов компетентны в пределах той коммуны, где расположен полицейский комиссариат, или полицейского округа, если он подразделяется на полицейские участки, а данный комиссар или офицер осуществляет свои обычные функции на одном из своих участков. Однако в процессе исполнения следственных поручений и при расследовании очевидных преступлений и проступков комиссары и офицеры полиции вправе производить необходимые действия на территории соседних округов и даже на всей территории Франции в случае прямого поручения следственного судьи, по требованию прокурора Республики или любого вышестоящего прокурора. Сами комиссары и офицеры полиции не вправе давать следственные поручения и при отсутствии указанных выше условий их деятельность по расследованию правонарушений ограничивается территорией коммуны или городского округа. Комиссары и офицеры, работающие в региональных отделениях уголовной полиции, компетентны вести расследование во всем районе обслуживания, т. е. на территории нескольких департаментов, а сотрудники Генеральной дирекции национальной полиции полномочны в отношении всей территории страны.

Известно также, что изменения организационной структуры сил правопорядка в Российской Федерации, которые без увеличения нагрузки на бюджет позволяют оптимизировать деятельность всей системы национальной безопасности страны и повысить ее эффективность, уже стали предметом внимания зарубежных специалистов. Как передовой опыт их серьезно рассматривают в настоящее время во Франции, что повлекло там ряд организационных изменений в структуре спецслужб.

Таким образом, различия российского и зарубежного законодательства в сфере охраны правопорядка в целом, а по вопросам организации раскрытия и расследования преступлений, в частности, достаточно существенны. Даже страны с относительно централизованной или интегрированной (не говоря уже о децентрализованной) системой построения национальной полиции не могут быть примером рационального распределения отраслевой компетенции для органов внутренних дел Российской Федерации. Как правило, полицейские

структуры регионального и местного уровней действуют обособленно, в четко очерченных законом правовых рамках, без крайней необходимости не пересекаясь, и под началом судебных органов. В связи с этим использовать рассматриваемый зарубежный опыт в деятельности органов внутренних дел Российской Федерации нецелесообразно.

Как представляется, поиск вариантов решения вопроса разграничения полномочий между территориальными органами МВД России на региональном и районном уровнях по раскрытию и расследованию преступлений возможен на основе исследования конкретных примеров из практики правоприменения и оценки эффективности управленческого воздействия руководителей терорганов на региональном уровне.

Контрольные вопросы:

1. Чем определяется объем реализуемых территориальными органами МВД России полномочий по раскрытию и расследованию преступлений?
2. Какими нормативными правовыми актами регламентирован статус органов предварительного следствия территориальных органов МВД России на региональном уровне?
3. По какому принципу разграничиваются управленческие функции и правоприменительные полномочия органов внутренних дел в странах ближнего зарубежья?
4. Каким образом осуществляется разграничение полномочий по раскрытию и расследованию преступлений между территориальными уровнями (звеньями) полицейских формирований в странах Запада?

Глава 2. НАПРАВЛЕНИЯ ПОИСКА КРИТЕРИЕВ РАЗГРАНИЧЕНИЯ ОТРАСЛЕВЫХ ПОЛНОМОЧИЙ МЕЖДУ ТЕРРИТОРИАЛЬНЫМИ ОРГАНАМИ МВД РОССИИ НА РЕГИОНАЛЬНОМ И РАЙОННОМ УРОВНЯХ ПО РАСКРЫТИЮ ПРЕСТУПЛЕНИЙ И РАССЛЕДОВАНИЮ УГОЛОВНЫХ ДЕЛ

§ 2.1. Практика разграничения отраслевых правоприменительных и управленческих полномочий между территориальными органами МВД России на региональном и районном уровнях по раскрытию и расследованию преступлений

Анализ организационно-структурного построения территориальных органов МВД России на региональном уровне на предмет достаточности их штатной обеспеченности для выполнения как управленческих функций, так и непосредственной реализации мероприятий по противодействию преступности, а также полномочий следственных органов и оперативных подразделений территориальных органов МВД России на региональном уровне с учетом их структурного построения на предмет идентификации их управленческой и правоприменительной составляющей показал, что провести четкое разграничение между рассматриваемыми полномочиями проблематично.

Кроме того, предусмотренный ведомственными правовыми актами подход к формированию организационно-штатной структуры территориальных органов МВД России в ряде случаев предопределяет дублирование функций.

Риски дублирования предоставленных терорганам полномочий, например, в части осуществления оперативно-розыскной, экспертно-криминалистической деятельности, расследования уголовных дел нередко приводят к выполнению одинаковых по смыслу и содержанию правоохранительных функций на одной территории несколькими подразделениями. Следствием этого являются «перекосы» в нагрузочных показателях, в том числе вызванные дублированием функций региональными и районными подразделениями, о чем свидетельствуют данные, которые были получены Организационно-аналитическим департаментом МВД России и Академией управления МВД России из ряда регионов Российской Федерации в 2022–2023 годах.

Так, было отмечено, что по итогам 5 месяцев 2022 г. оперативными подразделениями анализируемых терорганов раскрыто 87 092 преступлений¹, из которых 18 % приходится на долю региональных подразделений и 78 % – районного уровня. При этом наиболее значительные диспропорции в участии региональных и районных подразделений в раскрытии преступлений отмечались среди подразделений уголовного розыска. В частности, ими было раскрыто 67 064 преступлений, из которых подразделениями регионального уровня – 7 788 (11,6 %), районного уровня – 59 276 (88,4 %). В это же время подразделениями ЭБиПК было выявлено и раскрыто 9 938 преступлений: регионального уровня – 3 856 (39 %), районного – 6 082 (61 %), а подразделениями КОН – 10 090 преступлений: регион – 3 790, (38 %), район – 6 300 (62 %).

В соответствии с ведомственным нормативным правовым актом к числу основных задач и функций подразделений УР регионального уровня отнесено выявление, предупреждение, пресечение и раскрытие тяжких и особо тяжких преступлений, в том числе носящих межрегиональный, транснациональный характер, вызвавших большой общественный резонанс². При этом особая роль подразделений уголовного розыска регионального уровня в решении этих задач отнюдь не всегда выглядит убедительно.

По сведениям Генеральной прокуратуры Российской Федерации³, на протяжении последних лет количество предварительно расследуемых преступлений, совершенных в составе организованных групп и преступных сообществ, последовательно увеличивалось и в 2021 г. достигло 22,2 тыс., что на 25 % больше, чем в 2020 г. (17,7 тыс.). В целом за пять лет их число возросло более чем в 1,5 раза (2017 г. – 13,2 тыс., 2018 – 15,6 тыс., 2019 – 16,3 тыс.).

В структуре предварительно расследованных преступлений удельный вес таких противоправных посягательств в 2021 г. соста-

¹ Здесь и далее по тексту для анализа результатов деятельности оперативных подразделений использовались сведения терорганов об участии подразделений полиции в раскрытии преступлений, предусмотренных ст. 105, 131, 132, 158, 159, 161, 162, 186, 199, 199.1, 199.2, 208, 209, 210, 213, 226.1, 228, 228.3, 228.4, 229.1, 232, 280, 280.1, 282.1, 282.2, 282.3, 322.1, 322.2, 322.3 УК РФ.

² Об утверждении Типового положения о подразделении уголовного розыска территориального органа Министерства внутренних дел Российской Федерации на региональном уровне: приказ МВД России от 19 января 2018 г. № 25.

³ О результатах работы правоохранительных органов по борьбе с организованной преступностью, в том числе при выявлении и раскрытии преступлений, совершенных организованными группами и преступными сообществами (преступными организациями): постановление Координационного совещания руководителей правоохранительных органов Рос. Федерации от 28 июня 2022 г. № 1.

вил 2,2 % (в 2020 г. – 1,7 %). В то же время количество преступлений, предусмотренных ст. 210.1 Уголовного Кодекса Российской Федерации (занятие высшего положения в преступной иерархии), сократилось с 44 в 2020 г. до 37 в 2021 г. Несмотря на сформировавшуюся судебно-следственную практику привлечения к уголовной ответственности лиц за занятие высшего положения в преступной иерархии, в 29 регионах такие преступления не выявлялись.

Важно подчеркнуть, что решение вопросов организации деятельности территориального органа МВД России на региональном уровне в целом, включая утверждение штатных расписаний подчиненных органов и подразделений, отнесены к исключительной компетенции его руководителя. Однако устанавливаемое им соотношение общей штатной численности между региональными и районными отраслевыми (профильными) подразделениями не всегда можно назвать оптимальным. Более того, результаты анализа полученных в рамках исследования информации о соотношении штатной численности оперативных подразделений (УР, ЭБиПК, КОН) региональных и районных терорганов¹ свидетельствуют об отсутствии системного подхода к распределению их штатной численности.

Так, общая штатная численность оперативных подразделений территориальных органов МВД России на момент исследования, которое легло в основу настоящего учебного пособия, составила 28 923 единиц. В среднем на долю оперативных подразделений регионального звена приходилось 34,5 % (9 980 ед.), районного звена – 65,5 % (18 943 ед.). В то же время в некоторых терорганах данные показатели значительно отличались от приведенных средних значений.

Например, в МВД по Республике Татарстан на долю региональных оперативных подразделений приходилось 57,3 % от общей штатной численности рассматриваемой категории подразделений, в ГУ МВД России Челябинской области – 41,6 %.

В ГУ МВД России по Краснодарскому краю и по Кемеровской области аналогичные показатели составляли 21,3 % и 23,5 % соответственно.

¹ Учитывая противоречивый характер представленных сведений для более корректных выводов использовалась информация 22 из 31 тероргана (МВД по республикам Башкортостан, Саха (Якутия), Татарстан, ГУ МВД России по Краснодарскому, Ставропольскому краям, ГУ МВД России по Волгоградской, Кемеровской, Нижегородской, Самарской, Саратовской, Свердловской, Челябинской областям, УМВД России по Амурской, Калининградской, Калужской, Костромской, Омской, Псковской, Смоленской, Тамбовской, Тульской, Ярославской областям).

Было отмечено, что 59,6 % (17 245 ед.) всей штатной численности оперативных подразделений приходилось на службу уголовного розыска. На подразделения экономической безопасности и противодействия коррупции – 21,7 % (6 265 ед.), по контролю за оборотом наркотиков – 18,7 % (5 413 ед.).

Практически равное распределение личного состава зафиксировано между региональными и районными подразделениями экономической безопасности и противодействия коррупции (2 916 ед. или 46,5 % от всей штатной численности подразделений ЭБиПК приходилось на региональный уровень, а 3 349 ед. или 53,5 % – на районный уровень).

Среди подразделений уголовного розыска на долю регионального уровня в среднем приходилось 22,4 % (3 869 ед.) от штатной численности подразделений УР, на долю районного уровня – 77,6 % (13 376 ед.).

Указанные средние значения постоянной величиной не являются и варьируют в зависимости от выбранного руководителем тероргана подхода к организации оперативно-служебной деятельности.

Так, максимальные значения процентного соотношения численности региональных подразделений КОН были зафиксированы в УМВД России по Ярославской области (84,3 % от общей штатной численности подразделений КОН), минимальные – в ГУ МВД России по Краснодарскому краю (30,5 %); для подразделений ЭБиПК максимальные – в МВД по Республике Татарстан (66,8 %), минимальные – в ГУ МВД России по Нижегородской области (28,1 %); для подразделений УР максимальные – в МВД по Республике Татарстан (54,4 %), минимальные – в ГУ МВД России по Кемеровской области (10,3 %). Было заметно отсутствие единообразия подходов к определению перечня должностных лиц терорганов на региональном уровне, наделенных полномочиями по принятию решения о привлечении оперативных подразделений данного уровня к совместной работе с подразделениями районного звена по выявлению и раскрытию преступлений.

Следует подчеркнуть, что наравне с «традиционным» перечнем категорий должностных лиц (начальник тероргана, заместитель начальника – начальник полиции) полномочиями по принятию решений о задействовании сотрудников оперативных подразделений, как правило, могут наделяться:

– начальники оперативных подразделений на региональном уровне (как это было сделано в МВД по республикам Бурятия и Хакасия, ГУ МВД России по Волгоградской области, УМВД России по Рязанской, Орловской и Тамбовской областям);

– начальник дежурной части и начальник дежурной смены дежурной части тероргана (ГУ МВД России по Новосибирской области);

– оперативный дежурный дежурной части тероргана (ГУ МВД России по Нижегородской области).

Кроме того, различия в складывающейся оперативной обстановке в сфере оборота наркотиков создают неравномерную нагрузку на штатных сотрудников подразделений КОН территориальных органов МВД России на районном уровне. При этом перераспределение штатной численности сотрудников территориальных подразделений наркоконтроля не представляется возможным в связи с действующими нормативными правовыми актами.

Так, в соответствии с прил. № 7, 8, 8¹ к приказу МВД России от 30 апреля 2011 г. № 333 «О некоторых вопросах и структурном построении территориальных органов МВД России» типовые структуры территориальных органов МВД России на районном уровне в обязательном порядке содержат подразделения по контролю за оборотом наркотиков.

Эта норма не позволяет эффективно маневрировать имеющимися силами в целях перераспределения нагрузки на сотрудников наркоконтроля. Вопрос возможно решить путем введения минимального порогового значения количества проживающих на обслуживаемой территории граждан, необходимого для создания подразделений КОН, а также в зависимости от указанного показателя штатного построения подразделения.

Данный подход не лишен недостатков, так как количество проживающих на обслуживаемой территории граждан не всегда является определяющим фактором складывающейся наркоситуации. Например, географическое расположение Озинского района Саратовской области и наличие на его территории пунктов автомобильного и железнодорожного пропуска с Западно-Казахстанской областью Республики Казахстан обуславливает необходимость наличия в отделении МВД России по району штатной единицы сотрудника КОН. Важным фактором для определения необходимости наличия в структуре территориального органа на районном уровне подразделений КОН является дислокация на территории его оперативного обслуживания учреждений системы ФСИН России.

Указанный пример не является единичным. Не только различия в складывающейся оперативной обстановке способствуют дублированию функций, но и административно-территориальная специфика конкретного субъекта Российской Федерации, а также необходимость раскрытия преступлений «по горячим следам».

Так, анализ распределения полномочий между подразделениями УР УМВД России по Белгородской области регионального и районного уровней свидетельствует, что для подразделений УР регионального уровня оно организовано по линейному принципу, а районного уровня – по зональному принципу.

Несмотря на незначительную долю раскрытых непосредственно управлением УР УМВД России по Белгородской области преступлений в общем массиве деяний по линии УР, сотрудниками управления УР оказывалась практическая и методическая помощь терорганам на районном уровне при раскрытии 400 преступлений, в первую очередь из категории тяжких и особо тяжких преступлений, а также серийных и имеющих признаки групповой преступности. С учетом линейного принципа в управлении УР УМВД России по Белгородской области находятся дела оперативного учета (за исключением заведенных на нераскрытые преступления), которые требуют проведения значительного объема оперативно-розыскных мероприятий.

В МВД по Республике Башкортостан полагают, что строгое разграничение полномочий подразделений регионального и районного уровней приведет к снижению результатов работы по некоторым позициям. Так, эффективность деятельности подразделений ЭБиПК оценивается, исходя из нагрузки на общую штатную численность по региону. Наделение же исключительными полномочиями, например, по выявлению преступлений, совершенных в крупном и особо крупном размерах, организованной группой либо преступным сообществом, а также установлению лиц, совершивших тяжкие и особо тяжкие преступления, подразделений ОВД только одного уровня негативно отражается на оперативно-служебной деятельности.

Того же мнения придерживаются в МВД по Республике Удмуртия, согласно которому нормативное разграничение полномочий регионального и районного уровней при раскрытии и расследовании преступлений снизит потенциал районного звена, что противоречит существующей концепции по его усилению. Учитывая, что руководители региональных органов внутренних дел самостоятельны в решении организационно-штатных вопросов, это позволяет им более гибко реагировать на изменения оперативной обстановки и выбирать оптимальные схемы построения, исходя из условий функционирования, и добиваться высоких результатов работы.

УМВД России по Омской области, демонстрируя сложившуюся практику раскрытия и расследования некоторых видов преступлений, например, вызвавших большой общественный резонанс, относит ее к компетенции региональных подразделений, называя основанием такого разграничения наличие в подразделениях данно-

го уровня более опытных следователей и оперативных сотрудников, что позволяет в кратчайшие сроки обеспечить раскрытие резонансных преступлений и снизить социальную напряженность. То же касается оперативного сопровождения расследования уголовных дел по преступлениям, совершенным преступными сообществами (преступными организациями), организованными группами, носящими транснациональный и межрегиональный характер, а также по преступлениям, связанным с бандитизмом, похищением людей и торговлей людьми. Основанием данного разграничения названа необходимость привлечения значительных сил и средств, которыми не располагают органы внутренних дел районного звена, особенно если речь идет о противодействии преступлениям, совершаемым с использованием информационно-телекоммуникационных технологий. Кроме того, критерием разграничения оперативного сопровождения и расследования уголовных дел признан размер причиненного ущерба (более 3 млн руб.).

В соответствии с п. 2.2 Типового положения о следственном подразделении, утвержденного приказом МВД России № 1-2918 г.¹, одной из основных задач следственных подразделений рассматриваемого уровня является организация расследования преступлений непосредственно следователями главного следственного управления (управления, отдела) терорганов на региональном уровне. При этом ведущей функцией этих подразделений определено конкретное расследование преступлений, совершенных организованными группами, преступными сообществами (преступными организациями), а также представляющих особую сложность, имеющих большой общественный резонанс либо носящих межрегиональный или международный характер (п. 10 Типового положения).

Так, УМВД России по Калужской области отмечает, что пп. 10.1 – 10.4 приложения № 1 к приказу МВД России № 1-2018 г. четко регламентированы функции следственного подразделения регионального уровня. Конкретизация данных полномочий органов предварительного следствия регионального уровня в настоящее время является оптимальной и не требующей внесения каких-либо дополнительных критериев и разграничения полномочий, так как определяет и управленческую роль по контролю, в том числе процессуальному, за структурными подразделениями терорганов районного уровня, исключая необоснованное вмешательство должностных лиц в процессуальную деятельность следователей, а также возлагает на региональный

¹ Далее – Типовое положение.

орган предварительного следствия ответственность за ненадлежащее исполнение возложенных функций и полномочий¹.

Действительно, согласно пп. 10.1 – 10.4 приложения № 1 к приказу МВД России №1-2018 г. к функциям органов предварительного следствия регионального уровня относятся расследование «преступлений, совершенных организованными группами, преступными сообществами (преступными организациями), а также представляющих особую сложность, имеющих большой общественный резонанс либо носящих межрегиональный или международный характер»; обеспечение контроля за деятельностью подчиненных органов предварительного следствия, оказание им практической и методической помощи, проверка организации работы, процессуальный контроль за производством предварительного следствия, соблюдением ими законности и разумных сроков.

В то же время введение в нормативную правовую базу критериев, конкретизирующих функции следствия регионального и районного уровней, в первую очередь связанных с делегированием полномочий по расследованию определенной категории преступлений, вместо ожидаемых оптимизации и упорядочивания следственной деятельности может снизить оперативность реагирования на сообщения о преступлении² и связанной с этим организацией совместной деятельности по раскрытию и расследованию, неравномерности распределения нагрузки по расследованию уголовных дел³, а также снижению ответственности руководителей следственных подразделений и терорганов в целом за раскрытие, расследование отдельных категорий преступлений, в том числе в части профилактической составляющей их работы, и перекладыванию ответственности за организацию данных направлений деятельности на подразделение, определенное правовыми нормами, как головное.

Если представить, что уголовные дела о преступлениях, предусмотренных ст. 209–210.1 УК РФ, еще можно безальтернативно отнести к компетенции следователей региональных ОПС, то решение о производстве расследования следователем следственного подразделения регионального уровня уголовных дел о преступлениях, предус-

¹ Определены положениями пункта 15 Типового положения о СП.

² Например, при отнесении ряда категорий преступлений к компетенции следственного подразделения регионального уровня следует учитывать время, необходимое для прибытия на место преступления.

³ Возможно увеличение нагрузки как на следственную часть управления области, так и, наоборот, «перекладывание» функции по расследованию ряда категории преступлений на следственные подразделения районного уровня, которые в силу их специфики не смогут обеспечить их качественное расследование.

мотренных, например, п. «а» ч. 3 ст. 111, п. «е» ч. 2 ст. 117, ч. 4 ст. 159, ч. 4 ст. 159.1, ч. 4 ст. 159.2, ч. 4 ст. 159.3, ч. 4 ст. 159.5 УК РФ, где квалифицирующим признаком выступает совершение преступления организованной группой, в каждом конкретном случае может и должно приниматься руководителем следственного органа с учетом объема и сложности уголовного дела, складывающейся оперативной обстановки, ресурсного обеспечения подчиненных следственных подразделений и позиции Следственного департамента МВД России.

Аналогичный подход представляется оправданным и в отношении уголовных дел о преступлениях, имеющих большой общественный резонанс либо носящих межрегиональный или международный характер. Нормативное закрепление критериев оценки объема и сложности уголовного дела, оперативной обстановки и ресурсного обеспечения представляется избыточным, поскольку каждое уголовное дело по-своему уникально, его сложно подвести под какой-то общий знаменатель.

Прерогативой руководителей региональных следственных подразделений названо осуществляемое в соответствии со ст. 39 УПК РФ распределение уголовных дел между следователями следственных частей ГСУ (СУ, СО) МВД по республикам, ГУ МВД, УМВД России по иным субъектам Российской Федерации, следственными подразделениями терорганов МВД России на районном уровне с учетом сложности в расследовании и общественного резонанса. Иные критерии разграничения отраслевой компетенции не называются. Такой же подход практикуется в отношении критериев разграничения полномочий между региональными и районными подразделениями УР, КОН, ЭБиПК.

Руководители МВД по республикам, ГУ МВД, УМВД России по иным субъектам Российской Федерации на основании нагрузочных показателей сотрудников профильных служб в интересах повышения эффективности их оперативно-служебной деятельности и в целях положительного влияния на оперативную обстановку на территории субъекта имеют возможность перераспределять штатную численность между региональным и районным звеном, а руководители территориальных органов на районном уровне при необходимости могут поставить подобный вопрос перед руководством регионального уровня.

Ряд руководителей терорганов регионального уровня высказали сомнение в необходимости дополнительной формализации разграничения отраслевой компетенции территориальных органов МВД России на региональном и районном уровнях при раскрытии и расследовании преступлений ввиду того, что объективный подход

к этому уже сформирован и основан на квалифицирующих признаках, относящих к компетенции региональных подразделений раскрытие и расследование особо тяжких преступлений, а также при наличии большого числа потерпевших, вызванного преступлением, имеющим общественный резонанс, ряда других факторов, в числе которых названы маргинальность значительной части населения, высокий уровень нагрузки на личный состав, низкая штатная численность и слабая укомплектованность соответствующих подразделений, недостаточно высокий профессиональный уровень сотрудников. Отмечено, что в этих случаях возможно принятие дополнительных мер, направленных на разграничение полномочий, но лишь рекомендательного характера.

Идея о необходимости разграничения полномочий при раскрытии и расследовании преступлений между отраслевыми (профильными) подразделениями регионального и районного уровней в целом не отвергается. Это же относится к реализации региональным звеном ряда управленческих функций: организационно-методического обеспечения деятельности нижестоящих (включая межрайонные) органов и подразделений, оказания им практической помощи, разработки рекомендаций и методических пособий, выявления, обобщения, распространения и использования положительного отечественного и зарубежного опыта противодействия преступности, а также перспективных форм и методов применения сил и средств полиции в установленной области, использования достижений науки и техники, информационных систем, развития телекоммуникационной инфраструктуры.

Существенная роль отводится оказанию нижестоящим структурам практической помощи правоохранительного характера, например, созданию специализированных отраслевых (межотраслевых) подразделений с целью раскрытия преступлений, представляющих особую сложность, и координации (организации взаимодействия) районных подразделений УР, КОН, ЭБиПК, руководствуясь зонально-линейным принципом работы.

Вместе с тем руководителями терорганов отмечается, что строгое разграничение компетенции органов предварительного следствия на региональном и районном уровнях, как правило, отсутствует, а основным критерием принятия региональными следственными частями к своему производству уголовных дел названа их «особая сложность», причем отнесение уголовных дел к данной категории диктуется субъективным мнением руководителей следственных подразделений МВД по республикам, ГУ МВД, УМВД России по иным субъектам Российской Федерации, в силу того, что, несмо-

тря на неоднократное упоминание в УПК термина «сложность», его содержание законодательно не определено.

Высказывается мнение, что при определении критериев разграничения отраслевой компетенции, например, в части полномочий по расследованию уголовных дел, следователями терорганов на региональном уровне возможно использование установленного приказом МВД России от 4 февраля 2021 г. № 55 «О порядке предоставления оперативной информации в центр оперативного реагирования оперативного управления МВД России» перечня значимых событий, о которых немедленно ставится в известность Главное управление оперативного реагирования МВД России.

При этом подчеркивается, что анализ нормативных правовых актов действительно свидетельствует о том, что разграничение названных полномочий пока носит условный характер, а значительное количество полномочий являются идентичными, и хотя фундаментом организационной вертикали системы органов внутренних дел, бесспорно, являются территориальные органы МВД России на районном уровне, региональное звено во многих случаях играет решающую роль в раскрытии преступлений и расследовании уголовных дел, представляющих особую сложность.

Так, обращено внимание на то, что сложившийся в ведущих службах территориальных органов МВД России на районном уровне значительный некомплект личного состава не позволяет в полной мере реализовывать мероприятия по противодействию преступности и охране общественного порядка, в связи с чем им оказывается существенная практическая помощь в проведении профилактических, оперативно-розыскных мероприятий и расследовании уголовных дел.

Признавая актуальность проблемы рационального распределения полномочий, сил и средств между территориальными органами МВД России на региональном и районном уровнях, их соответствия объему выполняемых задач и функций, руководителями терорганов указывается, что данный вопрос однозначного ответа не имеет, поскольку требует управленческих решений с учетом конкретной территории обслуживания, изменений нормативной правовой базы, учета уровня, динамики преступности, социально-экономических и иных факторов.

Поскольку территориальные органы МВД России на региональном уровне выполняют функции, ориентированные в основном на оперативное управление, связанное с реализацией задач, определенных руководством государства и МВД России, они призваны осуществлять свою деятельность непосредственно или через подчиненные органы, подразделения и организации, не замыкаясь

при этом на собственных потребностях, а действуя преимущественно в интересах подразделений районного уровня. Именно поэтому соотношение штатной численности личного состава территориальных органов МВД России на региональном уровне к терорганам на районном уровне составляет, как правило, один к четырем.

Более того, в ряде случаев отсутствует разграничение полномочий между подразделениями территориальных органов МВД России на региональном и районном уровнях в сфере противодействия незаконному обороту наркотиков, что обусловлено большей штатной численностью региональных подразделений КОН, более высоким уровнем квалификации сотрудников управлений, а также возможностями проведения специальных технических мероприятий. Такие подразделения активно противодействуют незаконному обороту синтетических видов наркотиков, распространению наркотиков через сеть Интернет, а также по линии противодействия этнической преступности, организация которых возможна только в региональных центрах и крупных городах. Особенности качественной структуры наркопреступности оказывают значительное влияние на нагрузку сотрудников подразделений наркоконтроля. Кроме того, именно в крупных муниципальных образованиях регистрируется подавляющее большинство организованных форм преступных посягательств в сфере незаконного оборота наркотических средств.

В подразделениях ЭБиПК положение несколько иное, здесь региональное звено ориентировано на пресечение преимущественно тяжких преступных посягательств. Доля раскрытых терорганами на региональном уровне преступлений экономической направленности, совершенных в крупном и особо крупном размерах, почти в два раза выше, чем на районном уровне. В определенной степени такая разница обусловлена большими возможностями региональных подразделений, четкой направленностью специализации, более высокой служебной квалификацией сотрудников, а также уровнем их денежного довольствия и стимулированием перспектив карьерного роста.

В целом подразделения ЭБиПК функционируют в 2/3 территориальных органов МВД России на районном уровне и находятся в прямом подчинении их руководителей, в то время как межрайонные отделы ЭБиПК являются структурными подразделениями УЭБиПК соответствующих МВД, ГУ МВД, УМВД с непосредственным подчинением руководству их аппарата. Эта мера обусловлена потребностью в оптимизации механизма оперативно-служебной деятельности, направленной на обеспечение экономической безопасности, а также территориальной удаленностью от регионального центра. Хотя такое организационно-штатное

построение и не характерно для большинства оперативных подразделений, данная расстановка сил признается вполне оправданной в части управленческой и правоприменительной составляющей работы соответствующих профильных структур и благотворно влияет на складывающуюся оперативную обстановку в сфере борьбы с преступностью экономической и коррупционной направленности, особенно по уголовным делам, по которым предварительное следствие обязательно. Штатное построение, обеспечивающее такое распределение полномочий региональных и районных подразделений ЭБиПК территориальных органов МВД России, можно считать сбалансированным при условии организации надлежащего зонального контроля, обеспечения профессионального роста сотрудников районных органов, оказания им реальной помощи, в первую очередь в раскрытии конкретных преступлений, организации оперативной работы и взаимодействия с иными службами.

Что касается схожести полномочий по ряду направлений деятельности территориальных органов МВД России регионального и районного уровней, в некоторых случаях действительно возникает необходимость более четкого их разграничения. Ряд руководителей терорганов высказывает мнение, что эта проблема, как правило, решается изданием локальных правовых актов, позволяя снять основную часть вопросов организационного и юридического характера. Вместе с тем отмечено, что урегулирование отдельных моментов возможно только на законодательном или ведомственном уровнях.

Это относится и к полномочиям органов внутренних дел в области противодействия экстремизму. В соответствии с приказом МВД России от 30 апреля 2011 г. № 333 «О некоторых организационных вопросах и структурном построении территориальных органов МВД России» в составе территориального органа на региональном уровне учреждаются центры (группы) по противодействию экстремизму. Однако в Типовой структуре территориального органа МВД России на районном уровне подразделения такого профиля не предусмотрены. В некоторых случаях для устранения данного «пробела» создаются нештатные группы из сотрудников УР, ЭБиПК, иных подразделений. С учетом развития угрожающих факторов целесообразно предусмотреть введение в структуру территориальных органов МВД России на районном уровне штатных единиц (групп по противодействию экстремизму, а в межрайонных отделах – отделений с функциональным подчинением региональным подразделениям ПЭ).

Вместе с тем наличие в структуре терорганов направлений, состоящих из одного сотрудника, с одной стороны, оправдано низ-

кой нагрузкой, с другой – влечет проблемы замещения на период временного отсутствия сотрудника (отпуск, командировка, временная нетрудоспособность). Полагается целесообразным закрепить за сотрудником иного подразделения должностные обязанности сотрудников малочисленных подразделений (направлений) на указанный период.

Тем не менее, большинство руководителей территориальных органов МВД России высказались об отсутствии реальной необходимости в пересмотре ведомственного подхода к определению штатной структуры и функциональной (отраслевой) компетенции оперативных подразделений, подразделений предварительного следствия на региональном и районном уровнях в целях рационального распределения нагрузки на личный состав и повышения эффективности оперативно-служебной деятельности.

Контрольные вопросы:

1. Каковы критерии определения штатной численности оперативных и следственных подразделений территориальных органов МВД России?
2. Какие сложности возникают при определении штатной численности подразделений УР, ЭБиПК, КОН территориальных органов МВД России?
3. Какие критерии разграничения отраслевых полномочий между территориальными органами МВД России на региональном и районном уровнях по раскрытию и расследованию преступлений предлагаются специалистами-практиками органов внутренних дел регионов России?
4. Какие предложения из регионов России в части рационального распределения полномочий между территориальными органами МВД России на региональном и районном уровнях по раскрытию и расследованию преступлений представляются вам наиболее предпочтительными?

§ 2.2. Региональный опыт поиска руководителем территориального органа МВД России критериев разграничения отраслевой компетенции по раскрытию преступлений и расследованию уголовных дел

Итак, анализ сложившейся в органах внутренних дел Российской Федерации практики следственной и оперативно-розыскной работы, поиск вариантов разграничения полномочий между территориальными органами МВД России на региональном и районном уровнях по раскрытию и расследованию преступлений, реализуемых в условиях отсутствия в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации единых нормативов труда, подтвердил необходимость формирования обоснованных, практически значимых критериев определения отраслевой компетенции.

Вместе с тем, наряду с потребностью в определении таких критериев, существует ряд проблем их формирования.

Первая проблема заключается в том, что по указанной тематике специальных монографических исследований в последние тридцать лет не проводилось. Это можно объяснить высокой степенью латентности фактической нагрузки на личный состав, участвующий в раскрытии и расследовании преступлений. Отсутствие же эмпирических исследований и, соответственно, конкретных данных не позволяет выстраивать какие-либо зависимости и тем более формулировать выводы.

Другая проблема – не изжитая в терорганах практика замещения должностей оперативного и следственного состава лицами, по факту не задействованными в раскрытии и расследовании преступлений, а лишь выполняющими административные и вспомогательные функции. Это особо характерно для терорганов на региональном уровне.

В соответствии с принципом единоначалия только руководитель тероргана на региональном уровне в полном объеме владеет оперативной обстановкой в субъекте Российской Федерации, соответственно, может верно и в максимально короткий срок принять действенные меры, в отличие от начальника районного подразделения, который будет реагировать на сложившуюся ситуацию, исходя из имеющихся у него ограниченных сведений и основываясь лишь на потребностях обслуживаемого района.

Известно, что в рамках подготовки форм государственной и ведомственной статистической отчетности подразделениям, входящим в структуру МВД России, предоставлен доступ к функциональным модулям сервиса ведомственной правовой статистики еди-

ной системы информационно-аналитического обеспечения деятельности Министерства внутренних дел Российской Федерации¹, в том числе размещаемой в разделе «Статистические сведения», «Статистическая отчетность» сайта «Сервис ВПС». Отдельные интересные в рамках проводимого исследования сведения об участии служб в раскрытии преступлений содержатся в ведомственных формах статистической отчетности «5-БЭП» (495) и «Антитеррор» (282), «НК-ОВД» (341), «ИТТ» (280), «БОП-УР» (563), размещенных на сайте «Сервис ВПС» в разделах: «Ежемесячные формы» и «Ежеквартальные формы».

Следует отметить, однако, что в действующих формах статистической отчетности, обрабатываемых ФКУ «ГИАЦ МВД России», в настоящее время не предусмотрены сведения, обозначенные в пунктах 2, 5, 6, а также информация о результатах деятельности оперативных подразделений территориальных органов МВД России на районном уровне.

Для определения проблемных аспектов в организации деятельности органов внутренних дел, обусловленных отсутствием критериев разграничения пределов реализации полномочий по раскрытию преступлений и расследованию уголовных дел, а также поиска объективных данных, свидетельствующих о невозможности их выполнения исключительно (либо по преимуществу) терорганов МВД России на районном уровне, в ходе подготовки настоящего учебного пособия были проведены экспертные опросы не только руководителей оперативных, следственных и оргштатных подразделений терорганов МВД России, но и иных сотрудников, обладающих опытом по исследуемой тематике.

Эксперты высказали мнение и по поводу целесообразности разделения (дифференциации) полномочий между сотрудниками отраслевых структур территориальных органов МВД России регионального и районного уровней, осуществляющими раскрытие преступлений и расследование уголовных дел, с учетом социально-экономических, политико-правовых, демографических, миграционных, этнических и иных факторов, влияющих на расстановку сил и средств органов внутренних дел. Безусловно, не остались без их внимания региональные особенности, сезонные миграционные процессы, правовые, организационные, материально-технические условия и другие имеющие значение обстоятельства.

¹ Вопросы эксплуатации сервиса ведомственной правовой статистики единой системы информационно-аналитического обеспечения деятельности МВД России : введена в эксплуатацию приказом МВД России от 22 марта 2023 г. № 149. Далее – Сервис ВПС.

Как пояснили эксперты, если речь идет о преступлениях повышенной сложности, а именно они отнесены к компетенции оперативно-розыскных и следственных подразделений территориальных органов МВД России на региональном уровне, установить какие-либо нормативы проблематично, поскольку уголовно-процессуальным законом предусмотрено в таких случаях создание следственно-оперативных групп. в том числе специализированных либо постоянно действующих.

При этом неизбежно возрастает нагрузка на сотрудников регионального уровня, поскольку именно они в таких случаях берут весь ход расследования и его оперативное сопровождение под свой контроль.

Респонденты отметили ставшую привычной (ввиду некомплекта личного состава следственных подразделений), негативно влияющей на эффективность работы оперативного состава на районном уровне практику его привлечения к выполнению функций следователя (обысков, выемок и т. п.). Помимо прочего, для сотрудников оперативных подразделений терорганов на региональном и районном уровнях не предусмотрено даже частичного разграничения полномочий по категориям уголовных дел.

Более двух третей опрошенных высказались о целесообразности введения коэффициентов сложности применительно к деятельности сотрудников соответствующих отраслевых подразделений терорганов на региональном уровне по раскрытию преступлений и расследованию уголовных дел по тяжким и особо тяжким преступлениям, а также совершенных организованными группами (преступными сообществами, преступными организациями) либо представляющих особую сложность или имеющих большой общественный резонанс. Критерии отнесения указанных категорий преступлений к «особо сложным» являются оценочными, поскольку не имеют четко регламентированной уголовно-правовой дифференциации.

В качестве обстоятельств, которые могут быть признаны повышающими сложность раскрытия (выявления) преступлений и расследования уголовных дел, выделены: существенный объем оперативно-розыскных мероприятий и следственных действий; многоэпизодность уголовного дела; большое количество лиц, привлекаемых к ответственности; сложность экспертиз.

Полученный массив данных закономерно выводит решение таких проблем на региональный уровень территориальных органов МВД России, поскольку районный не обладает для этого достаточными ресурсными возможностями. В подтверждение этому экспертами обращено внимание на недостаточную квалификацию сотрудников терорганов на районном уровне, отсутствие у них опы-

та и стажа работы, необходимых для решения сложных оперативно-служебных задач.

По вопросу закрепления за территориальным органом МВД России регионального уровня какой-либо конкретной территории обслуживания (например, административного центра субъекта Российской Федерации) для осуществления оперативно-розыскных мероприятий и следственных действий, то есть передачи ему на данной территории полномочий органов внутренних дел районного уровня в полном объеме, более половины респондентов высказались отрицательно, поскольку посчитали, что это неизбежно приведет к отвлечению от службы, связанному с необходимостью выполнения функций по охране общественного порядка, несению службы в усиленном варианте при осложнении оперативной обстановки и т. п.

Одним из возможных решений проблемы видится передача из отраслевых подразделений территориальных органов МВД России на региональном уровне основного объема правоприменительных полномочий и, соответственно, штатной численности в отраслевые структуры относящихся к районному уровню территориальных органов управлений МВД России по крупным городам – административным центрам субъектов Российской Федерации, поскольку именно на их территории (либо с территориальной привязкой) совершается (и, соответственно, регистрируется) основная масса тяжких и особо тяжких преступлений, а также преступлений, совершенных организованными группами (преступными сообществами, организациями) либо представляющих особую сложность, вызвавших большой общественный резонанс или носящих межрегиональный, или транснациональный характер.

Для четкого определения правоприменительных и организационно-управленческих аспектов при изучении содержания труда сотрудников аппарата управления целесообразно, как считают эксперты, определить следующие показатели: коэффициент управляемости, значение которого зависит от уровней и соотношения между количеством руководителей и подчиненных на каждом уровне органа управления; коэффициент оперативности работы аппарата управления, характеризующий степень своевременности исполнения организационно-распорядительных документов, в том числе в рамках специального делопроизводства; коэффициент полезности работы, характеризующий степень рациональности использования рабочего времени каждым сотрудником органа управления.

Руководителю территориального органа МВД России для принятия эффективных управленческих решений при определении критериев разграничения отраслевой компетенции территориальных орга-

нов МВД России на региональном и районном уровнях при раскрытии и расследовании преступлений необходимо исходить из того, что за основу таких критериев могут быть взяты нормы уголовно-процессуального законодательства и соответствующие им требования ведомственных нормативных правовых актов.

К критериям «второй очереди», которые могут учитываться при решении вопросов о разграничении компетенции, следует относить:

- состояние оперативной обстановки на обслуживаемой территории;

- сложность, многоэпизодность расследуемых преступлений, территориальные «границы» совершаемых преступных деяний;

- организационно-штатные, кадровые и иные ресурсные возможности территориального органа МВД России на районном уровне, например, уровень укомплектованности соответствующих подразделений;

- профессиональный уровень сотрудников уголовного розыска, иных оперативных подразделений, подразделений предварительного следствия и дознания терорганов МВД России на региональном и районном уровнях;

- угрозы возникновения конфликта интересов в процессе раскрытия и расследования преступлений на районном либо региональном уровнях;

- степень обеспеченности тероргана негласным аппаратом и уровень его работоспособности по линии раскрываемого и расследуемого преступления.

Критерии, отнесенные ко «второй очереди», не должны иметь каких-либо конкретных цифровых выражений для обеспечения гибкости и вариативности реагирования на изменения оперативной обстановки. Они должны учитываться руководителями, действующими в рамках предоставленных им полномочий, на основе принципов усмотрения и презумпции доверия. Оценка правильности принятого руководителем решения в каждом отдельном случае должна основываться исключительно на достигнутом результате.

Таким образом, вопрос разграничения полномочий между отраслевыми подразделениями территориальных органов МВД России на региональном и районном уровнях по раскрытию и расследованию преступлений содержит значительное количество проблемных аспектов в плоскости практики правоприменения и оценки эффективности управленческого воздействия руководителей терорганов МВД России на региональном уровне.

Сформулированные предложения для руководителя территориального органа МВД России на региональном уровне при опреде-

лении критериев разграничения отраслевой компетенции в рамках организации взаимодействия и координации оперативно-служебной деятельности по раскрытию и расследованию преступлений обеспечат гибкий алгоритм действий, а значит, позволят уполномоченным должностным лицам корректировать принятые управленческие решения в случае изменения оперативной обстановки.

Контрольные вопросы:

1. Какие проблемы поиска критериев разграничения отраслевой компетенции территориальных органов МВД России на региональном и районном уровнях по раскрытию и расследованию преступлений кажутся вам наиболее значимыми?
2. Какие факторы могут негативно влиять на степень рациональности разграничения компетенции территориальных органов МВД России на региональном и районном уровнях по раскрытию и расследованию преступлений?
3. Считаете ли вы целесообразным введение коэффициентов сложности применительно к деятельности сотрудников отраслевых подразделений территориальных органов МВД России, участвующих в раскрытии преступлений и расследовании уголовных дел по тяжким и особо тяжким преступлениям, а также совершенным организованными группами?

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Проведенная в ходе подготовки авторами настоящего учебного пособия проработка вопросов распределения полномочий между территориальными органами МВД России на региональном и районном уровнях по раскрытию преступлений и расследованию уголовных дел, анализ норм законодательства, подзаконных общефедеральных и ведомственных нормативных правовых актов и сложившейся в регионах практики разграничения отраслевой компетенции соответствующих структур позволили сформулировать ряд выводов и предложений.

Так, следует отметить, что уголовно-процессуальное, оперативно-розыскное законодательство, ряд других законодательных предписаний, общефедеральные и ведомственные нормативные правовые акты не содержат в себе норм, явно свидетельствующих о наличии предпосылок к формированию единого подхода к разграничению полномочий между территориальными органами МВД России на региональном и районном уровнях по раскрытию преступлений и расследованию уголовных дел, что обуславливает необходимость дополнительных мер правового характера, в первую очередь касающихся функционального статуса отраслевых подразделений территориальных органов МВД России на региональном уровне, реализующих, прежде всего, правоохранительные функции, посредством корректировки соответствующих типовых положений.

Представляется, что жесткий вариант разграничения полномочий между подразделениями территориальных органов МВД России на региональном и районном уровнях при раскрытии и расследовании преступлений, а равно неоправданный перенос акцента полномочий профильных подразделений регионального уровня в сторону управленческой составляющей в ущерб правоприменительной посредством их необдуманной структурной реорганизации, не могут считаться оправданными. Любые организационные мероприятия, меры, направленные на корректировку компетенции (функционала), не должны негативно влиять на общие результаты оперативно-служебной (правоохранительной) деятельности, снижать уровень защищенности граждан, общества в целом и государства от противоправных посягательств.

Пересмотр ведомственного подхода к определению организационно-штатной структуры отраслевой и функциональной компетенции подразделений предварительного следствия и оперативных подразделений территориальных органов МВД России на региональном и районном уровнях невозможен без внесения существен-

ных изменений и дополнений в действующее законодательство. В противном случае это не позволит изменить в позитивную сторону ситуацию, касающуюся рационального распределения нагрузки личного состава и, соответственно, повысить эффективность оперативно-служебной деятельности.

Это подтверждает и анализ российского, а также зарубежного законодательства, в ходе которого был выявлен ряд различий, позволяющих обратить внимание, да и то лишь в общетеоретическом, познавательном плане, на отдельные подходы сложившейся за рубежом практики распределения полномочий между полицейскими органами различного уровня в рамках реализации функций управления и мероприятий по раскрытию преступлений и расследованию уголовных дел.

Вместе с тем исследование примеров из практики управленческого воздействия руководителей территориальных органов МВД России в части решения проблем, относящихся к предмету настоящего исследования, напротив, показало, что дополнительная правовая регламентация вопросов разграничения полномочий между терорганам регионального и районного уровней по раскрытию и расследованию преступлений действительно необходима. Это, в свою очередь, требует соответствующих мер правового и организационного характера со стороны профильных подразделений центрального аппарата МВД России, в том числе разработки типовых положений о следственных и оперативных подразделениях территориальных органов МВД России на районном уровне.

СПИСОК РЕКОМЕНДОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

Нормативные правовые акты:

Конституция Российской Федерации [Электронный ресурс] : принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (ред. 04.10.2022 № 5, 6, 7, 8-ФКЗ) // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 25.07.2025).

Об оперативно-розыскной деятельности [Электронный ресурс] : Федеральный закон от 12 августа 1995 г. № 114-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 25.07.2025).

Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации [Электронный ресурс] : введен в действие Федеральным законом от 18 декабря 2001 г. № 174-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 25.07.2025).

О полиции [Электронный ресурс] : Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 25.07.2025).

О социальных гарантиях сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации [Электронный ресурс] : Федеральный закон от 19 июля 2011 г. № 247-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 25.07.2025).

О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации [Электронный ресурс] : Федеральный закон от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 25.07.2025).

Уголовный кодекс Республики Казахстан [Электронный ресурс] : Кодекс Республики Казахстан от 3 июля 2014 г. № 226-V ЗРК // ИПС НПА Республики Казахстан «1дiлет» (дата обращения: 03.06.2025).

Уголовно-процессуальный кодекс Республики Казахстан [Электронный ресурс] : принят Законом Республики Казахстан от 5 ноября 2022 г. № 157-VII // ИПС НПА Республики Казахстан «Әдiлет» (дата обращения: 03.06.2025).

О мерах по совершенствованию организации предварительного следствия в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации [Электронный ресурс] : Указ Президента Рос. Федерации от 23 ноября 1998 г. № 1422 // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 25.07.2025).

Об утверждении Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации и Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъекту Российской Федерации [Электронный ресурс] : Указ Президента Рос. Федерации от 21 декабря 2016 г. № 699 // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 25.07.2025).

О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 23 ноября 1998 г. № 1422 : приказ МВД России от 4 января 1999 г. № 1.

О едином учете преступлений : приказ Генпрокуратуры Рос. Федерации, МВД, МЧС, Минюста, ФСБ, Минэкономразвития, ФСКН России от 29 декабря 2005 г. № 39/1070/1021/253/780/353/399.

О некоторых организационных вопросах и структурном построении территориальных органов МВД России : приказ МВД России от 30 апреля 2011 г. № 333.

Об основах организации ведомственного контроля за деятельностью органов внутренних дел Российской Федерации : приказ МВД России от 3 февраля 2012 г. № 77.

Об утверждении Инструкции о порядке приема, регистрации и разрешения в территориальных органах Министерства внутренних дел Российской Федерации заявлений и сообщений о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях : приказ МВД России от 29 августа 2014 г. № 736.

Об утверждении Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации на районном уровне : приказ МВД России от 5 июня 2017 г. № 355.

Об утверждении Типового положения об отделе (отделении, пункте) полиции территориального органа Министерства внутренних дел Российской Федерации на районном уровне : приказ МВД России от 1 сентября 2017 г. № 690.

Об органах предварительного следствия в системе МВД России : приказ МВД России от 9 января 2018 г. № 1.

Об утверждении Типового положения о подразделении уголовного розыска территориального органа Министерства внутренних дел Российской Федерации на региональном уровне : приказ МВД России от 19 января 2018 г. № 25.

Об утверждении порядка организации прохождения службы в органах внутренних дел Российской Федерации : приказ МВД России от 1 февраля 2018 г. № 50.

О некоторых мерах по совершенствованию организации раскрытия и расследования отдельных видов хищений : приказ МВД России от 3 апреля 2018 г. № 196.

О некоторых вопросах организации дежурства руководящего состава в МВД России и территориальных органах МВД России : приказ МВД России от 3 февраля 2021 г. № 50.

Типовое положение об отделе (отделении, группе) дознания линейного управления (отдела, отделения) Министерства внутренних дел Российской Федерации на железнодорожном, водном и воздушном транспорте, отделе (отделении, группе) дознания управления (отдела, отделения) Министерства внутренних дел Российской Федерации по району, городу и иному муниципальному образованию, в том числе по нескольким муниципальным образованиям, на части территории административного центра субъекта Российской Федерации, по закрытому административно-территориальному образованию, на особо важном и режимном объекте, отделе дознания управления внутренних дел на Московском метрополитене Главного управления Министерства внутренних дел Российской Федерации по г. Москве, Управления Министерства внутренних дел Российской Федерации на комплексе «Байконур» : приказ МВД России от 15 июня 2020 № 430.

Об определении полномочий оперативных подразделений органов внутренних дел Российской Федерации по противодействию преступлениям, совершенным с использованием информационно-телекоммуникационных технологий или в сфере компьютерной информации : приказ МВД России от 5 апреля 2022 г. № 236.

Вопросы эксплуатации сервиса ведомственной правовой статистики единой системы информационно-аналитического обеспечения деятельности МВД России : приказ МВД России от 22 марта 2023 г. № 149.

Об утверждении Перечня оперативных подразделений органов внутренних дел Российской Федерации, правомочных осуществлять оперативно-розыскную деятельность : приказ МВД России от 31 марта 2023 г. № 199.

О процессуальных полномочиях руководителей следственных органов : приказ Следственного департамента МВД России от 8 ноября 2011 г. № 58.

Об организации прокурорского надзора за исполнением законов при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях в органах дознания и органах предварительного следствия : приказ Генпрокуратуры Рос. Федерации от 23 октября 2023 г. № 730.

Учебная и научная литература:

Алиуллов Р.Р. Механизм управления органами внутренних дел: вопросы теории, методологии и практики : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2004.

Ахмадуллин А.С. Понятия «раскрытие преступления», «выявление преступления», «очевидное и неочевидное преступления», используемые при формировании официальной правовой статистики // Законность. 2017. № 9.

Бир С. Кибернетика и управление производством. М. : Наука, 1965. 392 с.

Божьев В.П. Проблемы организации процессуального руководства производством предварительного следствия // Проблемы управления органами расследования преступлений в связи с изменением уголовно-процессуального законодательства : материалы межвузовской научно-практической конференции. В 2-х ч. М. : Академия управления МВД России, 2007. Ч. 1.

Болдырев У.К. Начальник территориального органа МВД России на районном уровне как организатор правоохранительной деятельности: правовые и организационные аспекты : дис. ... канд. юрид. наук. М. : Академия управления МВД России, 2018. 243 с.

Бушкова-Шиклина Э.В. Механизмы принятия управленческих решений: проблема концептуализации // Вестник Нижегородского университета имени Н.И. Лобачевского. 2007. № 1 (6).

Быков А. В., Кикоть-Глухоедова Т.В. Полицейская система современного демократического государства : монография. М. : ЮНИТИ-ДАНА. Закон и право. 2014. 303 с.

Волынский А. Ф. Оперативно-разыскная деятельность в системе организации раскрытия и расследования преступлений // Российский следователь. 2017. № 2.

Гаврилов Б.Я. Современная уголовная политика России: цифры и факты : монография. М. : Проспект. 2008. 2010 с.

Ефремова Е.А. Организация расследования преступлений экономической направленности : монография / под ред. А. В. Шмониной. М. : Юрлитинформ, 2014. 172 с.

Захватов И.Ю., Звонарева А.Ю., Васильева И.Н. Проблемы правовой регламентации разграничения полномочий между территориальными органами МВД России на региональном и районном уровнях по раскрытию преступлений и расследованию уголовных дел // Государственное управление в правоохранительной сфере: сборник научных статей по материалам международной научно-практической конференции. М., 2024.

Звоначева А. Ю., Захватов И. Ю., Васильева И. Н. Основные теоретические подходы к формированию механизма разграничения отраслевой компетенции оперативных и следственных подразделений территориальных органов МВД России на региональном и районном уровнях при раскрытии преступлений и расследовании уголовных дел // Юридическая наука. 2024. № 12.

Земскова А. В. Теоретические основы использования результатов оперативно-розыскной деятельности при расследовании преступлений : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2002. 423 с.

Знишкин В. К. Научные основы оперативно-розыскного обеспечения раскрытия и расследования преступлений : дис. ... д-ра юрид. наук. Н. Новгород, 2006. 442 с.

Кикоть-Глухоедова Т. В. Административно-правовое обеспечение национальной безопасности в России, США и странах Европы (сравнительное исследование) : монография. М. : Изд-во + дизайн-бюро «ред». 2021. 340 с.

Коньши С. П. Взаимодействие подразделений уголовного розыска с подразделениями дознания органов внутренних дел в сфере оперативно-розыскной деятельности по выявлению и раскрытию преступлений, предварительное следствие по которым не обязательно : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2023. 281 с.

Коробов В. Б. Социальные технологии в современном государственном управлении: вопросы теории, методологии, практики : дис. ... д-ра социолог. наук. М., 2002. 389 с.

Организация управления органами внутренних дел : учебник / под общ. ред. А. М. Кононова, И. Ю. Захватова. 2-е изд., доп. и перераб. М. : ДГСРК МВД России. 2017. 296 с.

Организация управленческой деятельности в органах предварительного следствия территориальных органов МВД России на региональном уровне : учебно-практическое пособие / под общ. ред. С. В. Валова. М., 2013. 364 с.

Пашин В. М. Региональные системы управления (на примере регионального управления органами внутренних дел) : монография. М. : Академия экономической безопасности МВД России, 2007. 252 с.

Прохорова Е. А., Саморока В. А., Балаянц М. С. Быстрое раскрытие преступлений как задача уголовного судопроизводства: отечественный и зарубежный опыт // Международное уголовное право и международная юстиция. 2020. № 1.

Россинский С. Б. Подследственность уголовного дела: общее условие предварительного расследования или совокупность организационно-управленческих правил? // Государство и право. 2023. № 10.

Руденко Л.С. Механизмы принятия управленческих решений в государственной гражданской службе : дис. ... канд. социолог. наук. М., 2010. 243 с.

Теория и практика социального управления : словарь-справочник / автор-составитель Е.Ф. Яськов. М., 1997. 267 с.

Теория управления: социально-технологический подход : энциклопедический словарь / под ред. В.Н. Иванова, В.И. Патрушева. Академия наук социальных технологий и местного самоуправления. 3-е изд., перераб. и доп. М. : Муниципальный мир, 2004. 488 с.

Тютерева Ю.С. Способен ли дистанционный порядок производства по уголовному делу обеспечить процессуальные гарантии его участников? // Российский следователь. 2022. № 7.

Чутилкин Ю.Б. Содержание категорий «раскрытие», «расследование» и «раскрываемость» преступлений в российском законодательстве // Российская юстиция. 2019. № 4.

Учебное издание

**РУКОВОДИТЕЛЬ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО ОРГАНА
МВД РОССИИ КАК СУБЪЕКТ РАСПРЕДЕЛЕНИЯ
ПОЛНОМОЧИЙ ПО РАСКРЫТИЮ ПРЕСТУПЛЕНИЙ
И РАССЛЕДОВАНИЮ УГОЛОВНЫХ ДЕЛ**

Учебное пособие

Редактор: *С. О. Чеботарёва*
Верстка *С. Х. Аминова*

Подписано в печать 10.11.2025. Формат 60×84¹/₁₆.
Усл. печ. л. 4,19. Уч.-изд. л. 3,94. Тираж 62 экз. Заказ 57у

Академия управления МВД России.
125171, Москва, ул. Зои и Александра Космодемьянских, д. 8

ISBN 978-5-908091-05-3



9 785908 091053 >