

УДК 343

DOI: 10.34670/AR.2022.55.12.034

**Следственный Комитет Российской Федерации:  
десятилетие на страже прав и законных интересов  
участников уголовного судопроизводства**

**Дакуева Виктория Михайловна**

Полковник полиции,  
доцент кафедры гражданско-правовых дисциплин,  
Восточно-Сибирский институт Министерства внутренних дел Российской Федерации,  
664074, Российская Федерация, Иркутск, ул. Лермонтова, 110;  
e-mail: esiirk@mvd.ru

**Тугутов Булат Анатольевич**

Кандидат юридических наук, доцент,  
доцент кафедры организации судебной и правоохранительной деятельности,  
Российский государственный университет правосудия (Восточно-Сибирский филиал),  
664074, Российская Федерация, Иркутск, ул. Ивана Франко, 23-а;  
e-mail: esiirk@mvd.ru

**Аннотация**

В статье рассматриваются теоретические и практические аспекты деятельности Следственного комитета Российской Федерации, затронуты вопросы истории его образования, динамика развития, проведен анализ статистических данных в сфере борьбы с преступностью за период с 1980 года по настоящее время. Исследованы положения основных нормативно-правовых актов, регулирующих деятельность Следственного комитета Российской Федерации, его повседневные задачи, особенности процессуальных взаимоотношений с органами прокуратуры, научные позиции практиков и ученых-правоведов относительно масштабной реформы органов прокуратуры и предварительного расследования 2007 года и ее результатов. Сделаны выводы о верном выборе направления в развитии органов предварительного расследования в Российской Федерации, дана авторская оценка идее о завершении специализации расследования и создании объединенного следственного органа по расследованию всех категорий преступлений. Продолжает оставаться актуальной идея о завершении процедуры специализации расследования и создании объединенного следственного органа по расследованию всех категорий преступлений. Авторы полагают, что к данному вопросу необходимо подходить с большой осторожностью, и его целесообразно рассмотреть после более значительной наработки опыта работы Следственного комитета, а также по итогам общего анализа результативности процессуальной деятельности всех органов предварительного расследования.

**Для цитирования в научных исследованиях**

Дакуева В.М., Тугутов Б.А. Следственный Комитет Российской Федерации: десятилетие на страже прав и законных интересов участников уголовного судопроизводства // Вопросы российского и международного права. 2022. Том 12. № 1А. С. 365-372. DOI: 10.34670/AR.2022.55.12.034

**Ключевые слова**

Прокуратура, следственный орган, реформа, преступность, расследование, процессуальная самостоятельность.

**Введение**

Уровень преступности и раскрываемость преступлений – одни из основных тем, которые на протяжении десятилетий наиболее часто обсуждаются в обществе и в юридических кругах. Примерно к середине 2000-х годов в государстве назрела острая необходимость практического решения одной из наиболее острых социальных проблем – активизации борьбы с преступностью, уровень которой к этому времени увеличился почти в четыре раза с 1 млн. преступлений в 1980 году до почти 4 млн. в 2006 году.

Как отмечалось Интернет-ресурсом «Демоскоп Weekly», в 2006 году было зарегистрировано наибольшее за время статистического наблюдения число преступлений – 3855 тысячи против 2526 тысяч в 2002 году (то есть за 4 года увеличившееся в 1,5 раза, а по сравнению с 1990 годом – в 2,1 раза). В 2007 году оно снизилось до 3583 тысяч (на 7,1% меньше, чем в 2006 году), а в январе-ноябре 2008 года – до 2961 тысячи преступлений, что на 10,8% меньше чем за тот же период прошлого года, но в то же время заметно больше, чем за аналогичные периоды 1985-2004 годов (на 11,8% больше, чем за январь-ноябрь 2004 года). Уровень преступности достиг наивысшей отметки в 2006 году, когда было зарегистрировано 2706 преступлений на 100 тысяч человек постоянного населения. В 2007 году он опустился до 2521, а в 2008 году, вероятно, будет ниже 2300, но выше уровня 2004 года – 2012 преступлений на 100 тысяч человек (за январь-ноябрь 2008 года он составил 2086) [Преступность в России..., www].

**Основная часть**

Среди многих причин, которые мешали повышению раскрываемости преступлений ученые-юристы, работники прокуратуры, практики-следователи главными называли несовершенное законодательство и несоответствие ряда положений Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации (далее – УПК) реалиям практической деятельности правоохранительных органов в сфере борьбы с преступностью, прав и полномочий следственных органов, организационной структуры следственных органов их целям и задачам.

В целом к моменту начала реформы органов прокуратуры и следственных органов отмечались такие недостатки, как перегруженность прокуратуры возложенными на нее функциями надзора за состоянием законности во всех сферах государственной и общественной жизни, участие в рассмотрении дел судами, что не позволяло прокурору уделять должного

внимания и ограничивало его возможности его участия на начальном этапе расследования, весьма важном для успешного расследования преступлений. В значительной мере была ограничена самостоятельность следователя. Существовавший на протяжении многих десятилетий порядок их построения порождал зависимость следователя от надзирающего прокурора, в первую очередь, как от административного начальника, осуществляющего одновременно процессуальную функцию по надзору за следствием. Правоохранительные органы были лишены возможности, зачастую, своевременного возбуждения уголовного дела и соответственно задержания лица, обоснованно заподозренного в совершении преступления, а также проведения неотложных следственных действий по закреплению следов преступления. Невозможен был до получения согласия прокурора на возбуждение уголовного дела и допрос потерпевшего, который от полученных телесных повреждений мог скончаться, не дождавшись согласия прокурора на обращение следователя о возбуждении уголовного дела. Наибольшие нарекания вызывали положения УПК о получении согласия прокурора на возбуждение следователем, дознавателем, органом дознания уголовного дела, на их обращение в суд с ходатайствами об избрании меры пресечения в виде заключения под стражу и его продлении, о проведении следственных действий и принятии процессуальных решений, правомочия по рассмотрению которых принадлежат в соответствии с ч. 2 ст. 29 УПК исключительно суду.

В силу указанных причин, отмечает Б.Я. Гаврилов, «на обеспечение ежедневного процессуального контроля за осуществлением следователями функции предварительного следствия по уголовным делам, отнесенным к подсудности органов прокуратуры, у надзирающих прокуроров "просто не доходили руки". Отсюда и значительно худшие чем у следователей органов внутренних дел показатели законности и качества предварительного следствия по уголовным делам, расследованным следователями органов прокуратуры, что неоднократно отмечалось в публикациях как ученых, так и практических работников правоохранительных органов» [Гаврилов, 2007].

Оценивая роль и полномочия прокуратуры до выхода Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» в новой редакции и изменений, которые внес Федеральный закон «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации»» (далее – Закон № 87-ФЗ), И.Л. Петрухин писал: «Российская прокуратура не может быть отнесена к исполнительной ветви власти из-за того, что она выполняет функцию надзора за законностью деятельности министерств, ведомств, должностных лиц и т. д. Если лишить ее этой функции, то она вполне вписалась бы в ту модель, которую предложил Совет судей РФ, — уголовное преследование и обвинение перед судом. Пока это не сделано, прокуратура – никому не подконтрольный монстр, который способен с одинаковым успехом как надзирать за исполнением законов, так и нарушать их» [Петрухин, 2001].

А.В. Победкин и В.Н. Калинин пришли к выводу о том, что внесенными изменениями в УПК положен конец властным полномочиям прокурора на предварительном следствии. Произошло отделение прокуратуры от следствия, что придало особую значимость фигуре руководителя следственного органа [Победкин, Калинин, 2007].

О необходимости изменений в своих публикациях высказывали мнение многие ученые юристы: В.М. Быков, С.Е. Вичин, Б.Я. Гаврилов, С.И. Гирько, Ю.В. Дерышев, Э.Ф. Куцова, Ю.А. Ляхов, И.Л. Петрухин, А.И. Трусков, практические работники, в том числе и органов прокуратуры В.В. Гордиенко, А.П. Коротков и др.

Закон № 87-ФЗ внес существенные изменения в уголовно-процессуальное законодательство и в процедуру расследования по уголовным делам, производство предварительного следствия по которым обязательно. Внесению изменений в названные законы сопутствовал Указ Президента РФ от 1 августа 2007 г. № 1004 «Вопросы Следственного комитета при прокуратуре Российской Федерации», утвердивший Положение о Следственном комитете при прокуратуре Российской Федерации. Было произведено окончательное разделение функций следствия и надзора за ним в системе прокуратуры России.

В результате была создана мощная централизованная структура предварительного следствия, которая могла самостоятельно осуществлять свою деятельность как непосредственно, так и через входящие в нее структурные подразделения федерального, регионального и местного уровней.

Внесенными в УПК указанным законом изменениями установлена строгая вертикаль процессуальной подчиненности следователей исключительно руководителям следственных органов, в штате которых они непосредственно состоят, и руководителям вышестоящих следственных органов. В итоге следователь освобождался от контроля за процессуальной деятельностью со стороны прокурора, а прокурор – от контроля за ней. Безусловно, это привело к значительному повышению процессуального статуса и самостоятельности следователя. В полномочиях следователя произошли существенные изменения: 1) исключена из УПК процессуальная норма о необходимости получения согласия прокурора на возбуждение следователем и соответственно органом дознания или дознавателем уголовного дела (ч. 1 ст. 146 УПК); 2) исключены из УПК процессуальные нормы о необходимости получения следователем согласия прокурора на принятие процессуальных решений и производство следственных действий, требующих в силу ч. 2 ст. 29 УПК судебного решения; 3) изъято из УПК необходимость получения согласия прокурора при продлении срока проведения проверки по сообщению о преступлении до 30 суток, при соединении и выделении уголовных дел (ст.ст. 144, 154, 155 УПК) и в ряде других случаев; 4) установлена процедура обжалования следователем, через руководителя следственного органа, требований прокурора об устранении выявленных последним нарушений уголовного и уголовно-процессуального законодательства, допущенных следователем в процессе расследования уголовного дела (ч. 3 ст. 38 УПК).

Принятые законодателем меры позволили обеспечить процессуальную самостоятельность следователей и значительно упростить процедуры производства отдельных следственных действий и принятия следователем процессуальных решений по расследуемому им уголовному делу. Отделение прокуратуры от следствия придало особую значимость и фигуре руководителя следственного органа, ранее именовавшегося начальником следственного отдела. Законом № 87-ФЗ существенно изменены его процессуальный статус и процессуальные полномочия по осуществлению процессуального контроля по расследуемым подчиненными ему следователями уголовным делам.

Дополнительно к имеющимся полномочиям руководителя следственного органа предусмотренных ст. 39 УПК, Законом № 87-ФЗ руководителю следственного органа предоставлено право отменять незаконные или необоснованные постановления следователя; давать согласие следователю на возбуждение перед судом ходатайства о производстве следственного действия или принятии процессуального решения, которые допускаются лишь на основании судебного решения; разрешать отводы, заявленные следователю, а также его самоотводы; отстранять следователя от дальнейшего производства расследования; продлевать

срок предварительного расследования; утверждать постановление следователя о прекращении производства по уголовному делу (ч. 1 ст. 39 УПК), а также осуществлять иные полномочия, предоставленные УПК руководителю следственного органа (ст.ст. 108, 109, 110, 114, 115 УПК и ряд других). Руководителю следственного органа предоставлено право отменять незаконные или необоснованные постановления нижестоящего руководителя следственного органа, возвращать уголовное дело следователю для производства дополнительного расследования, а также его право давать следователю согласие на обжалование решения прокурора в случае возвращения им уголовного дела следователю с процедуры утверждения обвинительного заключения (п.п. 7, 10, 11 ч. 1 ст. 39 УПК). По отношению к прокурору, ему предоставлено право рассматривать требования прокурора об устранении допущенных следователем нарушений федерального законодательства при расследовании уголовного дела, по результатам которого он дает следователю письменные указания об исполнении требований прокурора либо информирует прокурора о несогласии с требованиями последнего (ч. 4 ст. 39 УПК).

В настоящее время основными задачами Следственного комитета являются: 1) оперативное и качественное расследование преступлений в соответствии с подследственностью, установленной уголовно-процессуальным законодательством Российской Федерации; 2) обеспечение законности при приеме, регистрации, проверке сообщений о преступлениях, возбуждении уголовных дел, производстве предварительного расследования, а также защита прав и свобод человека и гражданина; 3) осуществление процессуального контроля деятельности следственных органов Следственного комитета и их должностных лиц; 4) организация и осуществление в пределах своих полномочий выявления обстоятельств, способствующих совершению преступлений, принятие мер по устранению таких обстоятельств; 5) осуществление в пределах своих полномочий международного сотрудничества в сфере уголовного судопроизводства; 6) участие в разработке мер по реализации государственной политики в сфере исполнения законодательства Российской Федерации об уголовном судопроизводстве; 7) совершенствование нормативно-правового регулирования в установленной сфере деятельности; 8) определение порядка формирования и представления статистических отчетов и отчетности о следственной работе, процессуальном контроле в следственных органах Следственного комитета.

За прошедшее десятилетие существования и деятельности Следственного комитета как самостоятельного органа удалось добиться следующего: 1) повышение уровня процессуальной самостоятельности следователя и руководителя следственного органа при принятии ими основных правовых решений по уголовным делам; 2) специализация и сосредоточение на расследовании наиболее серьезных преступлений, представляющих повышенную опасность для общества и государства (преимущественно тяжких и особо тяжких, должностных и коррупционных, в отношении и с участием несовершеннолетних); 3) создание мощной материально-технической и криминалистической базы, позволяющей на высоком уровне проводить предварительное расследование по уголовным делам, имеющим повышенную процессуальную сложность (в частности, создание ведомственного Судебно-экспертного центра, имеющего в штате специалистов, наделенных статусом государственных экспертов); 4) повышение качества следствия: число уголовных дел, возвращенных прокурором для производства дополнительного расследования, в 2020 году по сравнению с 2019 годом сократилось более чем в два раза (с 2416 до 1206). О повышении качества следствия свидетельствует и то, что количество дел, возвращенных на доработку судом, также

сократилось на 23 процента (в 2020 г. 677 дел, в 2019 г. 880). При этом в срок свыше двух месяцев расследовано 32 519 уголовных дел, что на 10 процентов меньше, чем в 2019 г. (36 071). Сократился и их удельный вес от числа оконченных дел: с 37 процентов в 2019 г. до 35 процентов в прошедшем году [Десять лет..., www].

### **Заключение**

Сделан, как нам представляется, правильный шаг в нужном направлении. Продолжает оставаться актуальной идея о завершении процедуры специализации расследования и создании объединенного следственного органа по расследованию всех категорий преступлений. Полагаем, что к данному вопросу необходимо подходить с большой осторожностью, и его целесообразно рассмотреть после более значительной наработки опыта работы Следственного комитета, а также по итогам общего анализа результативности процессуальной деятельности всех органов предварительного расследования.

### **Библиография**

1. Вопросы деятельности Следственного комитета Российской Федерации: Указ Президента РФ от 14 янв. 2011 г. № 38.
2. Вопросы Следственного комитета при прокуратуре Российской Федерации: Указ Президента РФ от 1 авг. 2007 г. № 1004.
3. Гаврилов Б.Я. Федеральный закон от 05 июня 2007 года № 87-ФЗ: мнение специалиста и ученого // Российская юстиция. 2007. № 7. С. 60-64.
4. Десять лет – не срок. Александр Баstryкин – о самых громких расследованиях за 10 лет работы Следственного комитета. URL: <https://rg.ru/2021/01/14/bastrykin-rasskazal-o-samyh-gromkih-rassledovaniiah-za-10-let-raboty-sk.html>
5. О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации»: федер. закон от 5 июня 2007 г. № 87-ФЗ.
6. О прокуратуре Российской Федерации: федер. закон от 17 янв. 1992 г. № 2202-1.
7. Петрухин И.Л. Прокурорский надзор и судебная власть. М.: Проспект, 2001. 88 с.
8. Победкин А.В., Калинин В.Н. Процессуальная регламентация предварительного расследования в результате реформы 2007 г. // Гражданин и право. 2007. № 11. С. 53.
9. Преступность в России достигла пика в 2006 году, а затем несколько снизилась. URL: <http://www.demoscope.ru/weekly/2009/0361/barom01.php>
10. Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации: федер. закон от 18 дек. 2001 г. № 147-ФЗ.

### **Investigative Committee of the Russian Federation: a decade on guard of the rights and legitimate interests of participants in criminal proceedings**

**Viktoriya M. Dakueva**

Police Colonel,  
Associate Professor of the Department of Civil Law Disciplines,  
East Siberian Institute of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation,  
664074, 110, Lermontova str., Irkutsk, Russian Federation;  
e-mail: esiirk@mvd.ru

**Bulat A. Tugutov**

PhD in Law, Associate Professor,  
Associate Professor of the Department of Organization of Judicial and Law Enforcement Activities,  
Russian State University of Justice (East Siberian branch),  
664074, 23-a, Ivana Franko str., Irkutsk, Russian Federation;  
e-mail: esiirk@mvd.ru

**Abstract**

The article discusses the theoretical and practical aspects of the activities of the Investigative Committee of the Russian Federation, touches upon the history of its formation, the dynamics of development, analyzes statistical data in the field of combating crime for the period from 1980 to the present. The provisions of the main legal acts regulating the activities of the Investigative Committee of the Russian Federation, its daily tasks, the peculiarities of procedural relations with the prosecutor's office, the scientific positions of practitioners and legal scholars regarding the large-scale reform of the prosecutor's office and preliminary investigation in 2007 and its results are studied. Conclusions are drawn about the right choice of direction in the development of preliminary investigation bodies in the Russian Federation, the author's assessment of the idea of completing the specialization of the investigation and creating a joint investigative body to investigate all categories of crimes is given. The idea of completing the investigation specialization procedure and creating a joint investigative body to investigate all categories of crimes continues to be relevant. The authors believe that this issue must be approached with great caution, and it is advisable to consider it after a more significant development of the experience of the Investigative Committee, as well as on the basis of a general analysis of the effectiveness of the procedural activities of all preliminary investigation bodies.

**For citation**

Dakueva V.M., Tugutov B.A. (2022) Sledstvennyi Komitet Rossiiskoi Federatsii: desyatiletie na strazhe prav i zakonnykh interesov uchastnikov ugolovnogo sudoproizvodstva [Investigative Committee of the Russian Federation: a decade on guard of the rights and legitimate interests of participants in criminal proceedings]. *Voprosy rossiiskogo i mezhdunarodnogo prava* [Matters of Russian and International Law], 12 (1A), pp. 365-372. DOI: 10.34670/AR.2022.55.12.034

**Keywords**

Prosecutor's office, investigative body, reform, crime, investigation, procedural independence.

**References**

1. *Desyat' let – ne srok. Aleksandr Bastrykin – o samykh gromkikh rassledovaniyakh za 10 let raboty Sledstvennogo komiteta* [Ten years is not a long term. A. Bastrykin about the most high-profile investigations in the 10 years of the Investigative Committee]. Available at: <https://rg.ru/2021/01/14/bastrykin-rasskazal-o-samyh-gromkikh-rassledovaniiah-za-10-let-raboty-sk.html> [Accessed 12/12/2021]
2. Gavrilov B.Ya. (2007) Federal'nyi zakon ot 05 iyunya 2007 goda № 87-FZ: mnenie spetsialista i uchenogo [Federal Law of June 05, 2007 No. 87-FZ: the opinion of a specialist and a scientist]. *Rossiiskaya yustitsiya* [Russian Justice], 7, pp. 60-64.
3. *O prokurature Rossiiskoi Federatsii: feder. zakon ot 17 yanv. 1992 g. № 2202-I* [On the Prosecutor's Office of the Russian Federation: Federal law of 17 Jan. 1992 No. 2202-I].
4. *O vnesenii izmenenii v Ugolovno-protsessual'nyi kodeks Rossiiskoi Federatsii i Federal'nyi zakon «O prokurature Rossiiskoi Federatsii»: feder. zakon ot 5 iyunya 2007 g. № 87-FZ* [On amendments to the Code of Criminal Procedure

- 
- of the Russian Federation and the Federal Law “On the Prosecutor's Office of the Russian Federation”: Federal Law of June 5, 2007 No. 87-FZ].
5. Petrukhin I.L. (2001) *Prokurorskii nadzor i sudebnaya vlast'* [Prosecutor's supervision and judicial power]. Moscow: Prospekt Publ.
  6. Pobedkin A.V., Kalinin V.N. (2007) *Protsessual'naya reglamentatsiya predvaritel'nogo rassledovaniya v rezul'tate reformy 2007 g.* [Procedural regulation of the preliminary investigation as a result of the 2007 reform]. *Grazhdanin i pravo* [Citizen and Law], 11, p. 53.
  7. *Prestupnost' v Rossii dostigla pika v 2006 godu, a zatem neskol'ko snizilas'* [Crime in Russia peaked in 2006 and then declined slightly]. Available at: <http://www.demoscope.ru/weekly/2009/0361/barom01.php> [Accessed 12/12/2021]
  8. *Ugolovno-protsessual'nyi kodeks Rossiiskoi Federatsii: feder. zakon ot 18 dek. 2001 g. № 147-FZ* [Code of Criminal Procedure of the Russian Federation: Feder. law of 18 Dec. 2001 No. 147-FZ].
  9. *Voprosy deyatel'nosti Sledstvennogo komiteta Rossiiskoi Federatsii: Ukaz Prezidenta RF ot 14 yanv. 2011 g. № 38* [Issues of the activities of the Investigative Committee of the Russian Federation: Decree of the President of the Russian Federation of 14 Jan. 2011 No. 38].
  10. *Voprosy Sledstvennogo komiteta pri prokurature Rossiiskoi Federatsii: Ukaz Prezidenta RF ot 1 avg. 2007 g. № 1004* [Issues of the Investigative Committee under the Prosecutor's Office of the Russian Federation: Decree of the President of the Russian Federation of 1 August. 2007 No. 1004].