

А. Ю. Федюкина

ПРОБЛЕМНЫЕ АСПЕКТЫ РЕАЛИЗАЦИИ ПРОЦЕССУАЛЬНЫХ ПОЛНОМОЧИЙ НАЧАЛЬНИКАМИ ОРГАНОВ ДОЗНАНИЯ

В статье рассматриваются особенности процессуального статуса начальника органа дознания через призму уголовно-процессуального законодательства, иных законов и нормативных правовых актов. Автор анализирует систему органов дознания в целях выявления проблем регламентации полномочий их руководителей в сфере уголовного судопроизводства, выявляет пробелы в правовом регулировании деятельности начальников правоохранительных структур, а также иных должностных лиц, которых уголовно-процессуальное законодательство относит к органам дознания. Особое внимание обращается на регламентацию процессуального статуса начальников органов исполнительной власти, наделенных полномочиями по осуществлению оперативно-разыскной деятельности; начальников органов дознания, входящих в состав Вооруженных Сил Российской Федерации, службы исполнения наказаний. Рассматривается проблема реализации процессуальных полномочий капитанами морских и речных судов, находящихся в дальнем плавании, руководителями геологоразведочных партий и зимовок, начальниками российских антарктических станций и сезонных полевых баз, удаленных от мест расположения органов дознания, главами дипломатических представительств и консульских учреждений Российской Федерации. Делается вывод о необходимости конкретизации процессуальных полномочий начальника органа дознания на уровне ведомственного законодательства.

Ключевые слова: начальник органа дознания, орган дознания, процессуальные полномочия, должностные лица, оперативные подразделения, нормативные правовые акты.

A. Yu. Fedukina

THE DISPUTABLE ASPECTS OF IMPLEMENTATION OF THE PROCEDURAL POWERS BY THE CHIEFS OF INQUIRY (ININTERROGATIVE) BODIES

The article deals with the peculiarities of the procedural status of the chief of an inquiry (interrogative) body in regard to the criminal procedural law, other laws and regulations. The author has analyzed the inquiry (interrogative) bodies activities to expose the problems regulating procedural powers of their chiefs and demonstrated some gaps in the legal regulation of the activity of both the chiefs of the law enforcement agencies and other officers of the inquiry (interrogative) bodies (according to the criminal procedure law). Special attention is given to the regulation of the procedural status of: the heads of the executive authorities empowered to implement detective activity; the chiefs of the inquiry (interrogative) bodies that are a part of the Armed Forces of the Russian Federation; the chiefs of the inquiry (interrogative) bodies of the penitentiary system bodies. The author considers the problem of procedural powers implementation by captains of sea and river vessels being in long-distance voyages; the heads of geological exploration stations and camps for winter staying, the heads of the Russian Antarctic stations and season field bases located far from the inquiry (interrogative) bodies, the heads of diplomatic missions and consulates (consular institutions) of the Russian Federation. The author specifies the necessity to define the procedural powers of the chief of the inquiry (interrogative) body concretely at the office regulation level.

Key words: a chief of the inquiry (interrogative) body, an inquiry (interrogative) body, procedural powers, officials, law enforcement (detective) units, legal acts.

Федеральным законом от 30 декабря 2015 г. № 440-ФЗ [1] в Уголовно-процессуальный кодекс были внесены изменения, касающиеся регламентации процессуального статуса начальника органа дознания. Восполнив пробелы, законодатель включил начальника органа дознания в число должностных лиц, полноправно участвующих в уголовном судопроизводстве со стороны обвинения (п. 47 ст. 5 УПК РФ).

В новоявленной ст. 40.2 УПК РФ сконцентрировались нормы, управомочивающие начальника органа дознания давать соответствующие указания и поручения находящимся в его подчинении должностным лицам органа дознания, а также принимать иные решения по уголовному делу. Начальнику органа дознания перешли все полномочия начальника подразделения дознания, в том числе на

возбуждение уголовного дела и производство дознания в полном объеме.

Если с процессуальным статусом начальника органа дознания как должностного лица органа внутренних дел, чья деятельность прямо связана с раскрытием и расследованием преступлений, ситуация несколько разъяснилась, то реализация соответствующих полномочий руководителями иных органов исполнительной власти, на которых также распространяется статус начальника органа дознания, вызывает ряд вопросов. Другими словами, многообразие правоохранительных структур, относящихся согласно УПК РФ к органам дознания, дает основание усомниться, все ли их руководители успешно осуществляют предоставленные процессуальные полномочия начальника органа дознания.

Исходя из положений ст. 40, 151, 157 УПК РФ органы дознания условно можно разделить на органы дознания и должностных лиц, представляющих органы дознания.

В группу органов дознания входят: органы внутренних дел (в том числе полиция); органы, осуществляющие оперативно-разыскную деятельность; органы государственного пожарного надзора федеральной противопожарной службы; органы Федеральной службы судебных приставов; органы Федеральной службы безопасности; таможенные органы.

Несомненно, что полномочия начальника того или иного органа изначально определяются компетенцией самого органа. В данном случае направления деятельности перечисленных органов абсолютно разные, соответственно, отличаются полномочия их руководителей. По каким причинам законодатель объединил данные органы? Можно предположить следующее: во-первых, эти органы относятся к числу правоохранительных; во-вторых, у каждого органа существует своя подследственность; в-третьих, в их штат, согласно ст. 151 УПК РФ, входят дознаватели, наделенные полномочиями по раскрытию и расследованию преступлений своей компетенции.

Вместе с тем для установления полного перечня органов дознания, перечисленных в УПК РФ, необходимо обратиться к иным законам и нормативным правовым актам, что значительно усложняет задачу правоприменителя.

Согласно п. 1 ч. 1 ст. 40 УПК РФ к органам дознания относятся органы исполнительной власти, наделенные в соответствии с федеральным законом полномочиями по осуществлению оперативно-разыскной деятельности. Однако в уголовно-процессуальном законе не раскрывается, что это за органы. Остается предположить, что в этом случае имеются в виду органы, осуществляющие оперативно-разыскную

деятельность, перечисленные в ч. 1 ст. 13 Федерального закона «Об оперативно-разыскной деятельности» [2], а точнее — их оперативные подразделения, входящие в структуру: органов внутренних дел Российской Федерации; органов Федеральной службы безопасности; федеральных органов исполнительной власти в области государственной охраны; таможенных органов Российской Федерации; службы внешней разведки Российской Федерации; Федеральной службы исполнения наказаний.

В данном случае процессуальными полномочиями обладают только оперативные подразделения перечисленных органов и служб, соответственно, их руководители наделены полномочиями не начальника органа дознания, а начальника подразделения дознания, что не соответствует рассматриваемым нами нормам уголовно-процессуального закона, а также противоречит ч. 2 ст. 40 УПК РФ, согласно которой не допускается возложение полномочий по проведению дознания на то лицо, которое проводило по делу оперативно-разыскные мероприятия, чем и занимаются оперативные подразделения перечисленных нами органов.

Использование в п. 1 ч. 1 ст. 40 УПК РФ ссылки на федеральный закон без какого-либо теоретического обоснования привело, на наш взгляд, к неаргументированному расширению перечня органов дознания и возникновению путаницы в определении процессуальных полномочий начальников органов исполнительной власти как представителей органов дознания.

К числу органов дознания законодатель относит органы государственного пожарного надзора. Анализ законодательства данного ведомства показал, что процессуальные полномочия его руководителей регламентированы более четко и конструктивно. Согласно постановлению Правительства РФ от 12 апреля 2012 г. № 290 «О федеральном государственном пожарном надзоре» [3] осуществлять полномочия по производству дознания по делам о пожарах и нарушениях требований пожарной безопасности вправе следующие должностные лица: 1) главный государственный инспектор Российской Федерации по пожарному надзору; 2) главный государственный инспектор по субъекту Российской Федерации по пожарному надзору — он же начальник территориальных органов; главный государственный инспектор города (района) субъекта Российской Федерации по пожарному надзору — он же начальник структурных подразделений территориальных органов.

Далее в рассматриваемых нами статьях УПК РФ вычлняются уже не группы органов, а соответствующие должностные лица: начальники органов военной полиции Вооруженных Сил РФ; командиры

воинских частей, соединений, начальники военных учреждений и гарнизонов; начальники учреждений и органов уголовно-исполнительной системы. Являясь руководителями соответствующих военизированных структур, исполняя свои прямые должностные обязанности, они одновременно могут осуществлять процессуальные полномочиями начальника органа дознания. Вместе с тем ведомственное законодательство закрепило за ними право делегировать данные полномочия находящимся в их подчинении сотрудникам.

Так, согласно ст. 3 Инструкции о процессуальной деятельности органов дознания Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов [4] начальник органа военной полиции Вооруженных Сил, командир воинской части, соединения, начальник военного учреждения и гарнизона, обладающие полномочиями начальника органа дознания, в пределах предоставленных им уголовно-процессуальным законодательством компетенций вправе возложить отдельные процессуальные полномочия органа дознания на подчиненных им должностных лиц. Для этого командир воинской части, соединения, начальник военного учреждения и гарнизона уполномочивают своим письменным приказом наиболее подготовленных и дисциплинированных подчиненных им офицеров осуществлять процессуальные полномочия органа дознания, назначая их дознавателями. Копия приказа о назначении дознавателей направляется военному прокурору и руководителю военного следственного органа.

Как правило, дознаватели назначаются из расчета: а) на бригаду — 7—8 дознавателей; б) на полк (корабль 1 ранга) — 5—6 дознавателей; в) на отдельный батальон (корабль 2 ранга) — 3—4 дознавателя; г) на отдельную роту (корабль 3 ранга, дивизион кораблей 4 ранга) — 1—2 дознавателя; д) на орган военного управления от полка и выше, военное учреждение — 2—5 дознавателей. В случае необходимости командир воинской части, соединения, начальник военного учреждения вправе назначить большее количество дознавателей.

Такая процедура делегирования процессуальных полномочий органа дознания «от начальника к подчиненным» законодательно закреплена не во всех органах.

В системе Федеральной службы исполнения наказаний субъектами органов дознания выступают начальники учреждений и органов уголовно-исполнительной системы, в основные полномочия которых входит контроль в сфере исполнения наказаний осужденных, условий содержания подозреваемых и обвиняемых, находящихся под

стражей, поведения условно осужденных лиц и т. д.

В соответствии с п. 5 ч. 2 ст. 157 УПК РФ начальники учреждений и органов уголовно-исполнительной системы возбуждают уголовные дела и производят неотложные следственные действия по делам о преступлениях против установленного порядка несения службы, совершенных сотрудниками учреждений и органов, а равно о преступлениях, совершенных в расположении указанных органов иными лицами. Из контекста рассматриваемой статьи следует, что все процессуальные полномочия органа дознания возлагаются на начальника исправительного учреждения.

Вместе с тем, согласно положениям ст. 84 УПК РФ [5], в исправительных учреждениях может осуществляться оперативно-разыскная деятельность, в задачи которой входит: выявление, предупреждение и раскрытие готовящихся и совершаемых в исправительных учреждениях преступлений и нарушений установленного порядка отбывания наказания; розыск осужденных, совершивших побег из исправительных учреждений, а также осужденных, уклоняющихся от отбывания лишения свободы; оказание содействия в выявлении и раскрытии преступлений, совершенных осужденными до прибытия в исправительное учреждение.

Можно обоснованно предположить, что для решения перечисленных задач привлекаются сотрудники оперативных подразделений уголовно-исполнительной системы. Однако остается открытым вопрос: уполномочен ли начальник исправительного учреждения делегировать процессуальные полномочия органа дознания сотруднику оперативного подразделения?

По мнению К. А. Горяинова и О. П. Александровой, «полномочия начальников учреждений и органов уголовно-исполнительной системы... являются персонализированными и делегированию подчиненным сотрудникам не должны подлежать» [6, с. 48].

О. А. Малышева и П. А. Канев, напротив, полагают, что руководитель исправительного учреждения вправе делегировать полномочия органа дознания «наиболее подготовленным оперативным работникам, именно они осуществляют основной объем процессуальной работы» [7, с. 141].

Действительно, обращаясь к ведомственным нормативным правовым актам, регламентирующим деятельность руководителей службы исполнения наказаний, можно убедиться, что они, являясь старшими оперативными начальниками для учреждений, входящих в состав службы, в рамках предоставленных им

полномочий вправе принимать решения о делегировании необходимых обязанностей подчиненным сотрудникам.

В связи с этим представляется справедливой точка зрения Л. В. Никифорова о том, что «...административное усмотрение позволяет руководителю принимать решения сообразно складывающейся управленческой ситуации в рамках своей компетенции» [8].

Таким образом, субъектом органа дознания может выступить не только начальник исправительного учреждения как представитель органа дознания, но и сотрудник, которому он это право делегировал, в данном случае сотрудник оперативного подразделения.

Далее законодатель счел необходимым определить круг иных должностных лиц, на которых возлагается право производства расследования в виде неотложных следственных действий. В соответствии с ч. 3 ст. 40 УПК РФ к таким субъектам относятся: 1) капитаны морских и речных судов, находящихся в дальнем плавании; 2) руководители геологоразведочных партий и зимовок, начальники российских антарктических станций и сезонных полевых баз, удаленных от мест расположения органов дознания; 3) главы дипломатических представительств и консульских учреждений Российской Федерации.

Возникает вопрос: правомерно ли считать перечисленных должностных лиц начальниками органов дознания во время производства ими неотложных следственных действий, так как их деятельность прямо не связана с осуществлением оперативно-разыскных и уголовно-процессуальных функций?

По мнению Б. Т. Безлепкина, «перечисленные должностные лица не только не обладают правом осуществления оперативно-разыскной деятельности, но, что примечательно, не относятся даже к органам дознания» [9, с. 63].

Г. Д. Луковников, наоборот, относит указанных субъектов к органам дознания, однако предлагает именовать их «органами дознания эпизодической компетенции» [10, с. 22].

Действительно, правовое положение должностных лиц указанной категории в значительной мере отличается от процессуальных полномочий «полноценных» начальников органов дознания: во-первых, они включаются в уголовно-процессуальную деятельность только в экстренных случаях, т. е. на момент совершения преступления, при условии нахождения в дальнем плавании или экспедиции; во-вторых, их полномочия ограничены определенной территорией.

Так, в соответствии с п. 29 Устава службы на судах Военно-Морского Флота [11] капитан судна обязан организовать своевременное расследование любого аварийного происшествия, связанного с эксплуатацией судна и повлекшего его повреждение

или повреждение объектов морской инфраструктуры, причинение вреда здоровью членам экипажа (пассажирам) или окружающей среде, принимать меры по их предотвращению.

Вместе с тем необходимо понимать, что должностные лица, перечисленные в ч. 3 ст. 40 УПК РФ, далеки от уголовно-процессуальной деятельности, поэтому вопрос о допустимости доказательств, полученных ими в процессе расследования, будет стоять достаточно остро.

Подводя итоги, можно констатировать, что ст. 40.2 УПК РФ в большей степени регламентирует деятельность начальников тех органов, в компетенцию которых непосредственно входит осуществление уголовно-процессуальных либо оперативно-разыскных функций. При всем многообразии органов дознания и должностных лиц, входящих в их число, существует необходимость дальнейшего структурирования их процессуальных полномочий в рамках ведомственных правоотношений. При этом ст. 40 УПК РФ следует конкретизировать: указать, какие службы или подразделения в перечисленных органах, а также их руководители в соответствии с федеральным законодательством могут обладать полномочиями органов дознания.

Список библиографических ссылок

1. О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс в части уточнения полномочий начальника органа дознания и дознавателя: федер. закон от 30 декабря 2015 г. № 440-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
2. Об оперативно-розыскной деятельности: федер. закон от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ (ред. от 06.07.2016). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
3. О федеральном государственном пожарном надзоре: постановление Правительства РФ от 12 апреля 2012 г. № 290 (ред. от 21.09.2016). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
4. Об утверждении Инструкции о процессуальной деятельности органов дознания Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов: приказ Генпрокуратуры России от 23 октября 2014 г. № 150 (ред. от 25.02.2016). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
5. Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации от 8 января 1997 г. № 1-ФЗ (ред. от 28.11.2016). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
6. Горяинов К. А., Александрова О. П. Дознание в уголовно-исполнительной системе: проблемы и решения // Рос. следователь. 2006. № 7.
7. Малышева О. А., Канев П. А. Особенности расследования преступлений в исправительных учреждениях // Человек: преступление и наказание. 2009. № 1.
8. Никифорова Л. В. Правовое положение учреждений и органов ФСИН России в уголовном судопроизводстве // Юридические науки: проблемы и перспективы: материалы междунар. науч. конф. Пермь, 2012; URL: <http://moluch.ru/conf/law/archive/41/1927/> (дата обращения: 25.10.2016).
9. Безлепкина Б. Т. Комментарий к УПК РФ (постат.). М., 2002.
10. Луковников Г. Д. Органы дознания в системе досудебного производства по уголовным делам: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1999.
11. Об утверждении Устава службы на судах Военно-Морского Флота: приказ Министра обороны РФ от 22 июля 2010 г. № 999 (зарегистр. в Минюсте РФ 31 августа 2010 г. № 18311). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

© Федюкина А. Ю., 2016