

Ю. С. Митькова

К ВОПРОСУ О ПРОЦЕССУАЛЬНЫХ ПОЛНОМОЧИЯХ НАЧАЛЬНИКА ПОДРАЗДЕЛЕНИЯ ДОЗНАНИЯ

В статье анализируются нормы российского уголовно-процессуального законодательства, касающиеся полномочий начальника подразделения дознания. Обосновывается необходимость расширения круга процессуальных прав данного должностного лица в целях наиболее рационального и эффективного функционирования подразделения дознания.

Ключевые слова: правовое положение начальника подразделения дознания, ведомственный контроль, обвинительный акт, начальник органа дознания, форма предварительного расследования — дознание.

Y. S. Mitkova

ABOUT PROCEDURAL AUTHORITY OF THE CHIEF OF THE INQUIRY DEPARTMENT

In the article the author analyzes norms of the Russian legislation of criminal procedure concerning the authority of the chief of the inquiry department and gives grounds for the necessity to expand the circle of procedural rights of this official in order to provide the most reasonable and efficient functioning of the inquiry department.

Keywords: legal status of the chief of the inquiry department, departmental control, indictment, chief of the inquiry department, inquiry as a form of preliminary investigation.

В российском уголовном судопроизводстве предварительное расследование осуществляется в форме предварительного следствия и дознания.

В самых общих чертах Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации (далее — УПК) определяет дознание как форму предварительного расследования, осуществляемую дознавателем (следователем), по уголовному делу, по которому предварительное следствие не обязательно.

В настоящей работе автору хотелось бы уделить внимание правовому положению начальника подразделения дознания, поскольку надлежащее выполнение задач, возложенных на данное подразделение, напрямую зависит от эффективности осуществления ведомственного контроля со стороны непосредственного руководителя.

В соответствии с п. 17. 1 ч. 1 ст. 5 УПК начальник подразделения дознания —

должностное лицо, возглавляющее соответствующее специализированное подразделение, которое осуществляет предварительное расследование в форме дознания, а также его заместитель.

Термин «начальник подразделения дознания» был определен в принятом в 2001 г. УПК не сразу, лишь по истечении пяти лет существования и действия нынешнего УПК были внесены соответствующие изменения в уголовно-процессуальное законодательство [1]. Фигура этого руководителя фактически существует в российском уголовном процессе давно, поэтому нормативное закрепление его процессуального статуса явилось необходимым и закономерным. На данный факт обращает внимание и В. М. Быков. Он отмечает, в частности, что такое должностное лицо, как начальник подразделения дознания, существовало и раньше, осуществляя соответствующее руководство подчиненным ему

подразделением. Вместе с тем в уголовном процессе данный субъект не был наделен уголовно-процессуальным статусом [2, с. 3].

Примечательно, что, отнеся к участникам процесса со стороны обвинения дознавателя (п. 47 ч. 1 ст. 5 УПК), законодатель, по непонятным причинам, не указал в этой норме начальника подразделения дознания, обладающего определенным набором процессуальных полномочий по отношению к подчиненным сотрудникам. Внося коррективы в ст. 5 УПК в виде пункта 17. 1 (введен в ст. 5 Федеральным законом от 6 июня 2007 г. № 90-ФЗ), законодатель не стал приводить в соответствие с ним содержание п. 47 этой же статьи УПК в редакции Федерального закона от 5 июня 2007 г. № 87-ФЗ. Тем не менее данные нормы следует толковать в системном единстве с положениями главы 6 «Участники уголовного судопроизводства со стороны обвинения», включающими ст. 40.1 УПК РФ, которая регулирует процессуальное положение начальника подразделения дознания.

В силу ст. 40. 1 УПК начальник подразделения дознания наделен следующими полномочиями:

1) поручать дознавателю проверку сообщения о преступлении, принятие по нему решения в порядке, установленном ст. 145 УПК РФ, выполнение неотложных следственных действий либо производство дознания по уголовному делу;

2) изымать уголовное дело у дознавателя и передавать его другому дознавателю с обязательным указанием оснований такой передачи;

3) отменять необоснованные постановления дознавателя о приостановлении производства дознания по уголовному делу;

4) вносить прокурору ходатайство об отмене незаконных или необоснованных постановлений дознавателя об отказе в возбуждении уголовного дела.

Кроме того, он вправе: возбудить уголовное дело в установленном порядке, принять дело к своему производству и произвести дознание в полном объеме; проверять материалы уголовного дела; давать указания дознавателю о направлении расследования, производстве отдельных следственных действий, об избрании в отношении

подозреваемого меры пресечения, о квалификации преступления и об объеме обвинения. При этом указания даются в письменном виде и обязательны для исполнения дознавателем, но могут быть обжалованы им начальнику органа дознания или прокурору (указанные полномочия по своему объему и содержанию напоминают полномочия начальника следственного отдела, которые ранее были закреплены в ст. 39 УПК — до внесения изменений в УПК РФ Федеральным законом от 5 июня 2007 г. № 87-ФЗ).

Как видно, круг его полномочий не столь широк, как, например, у руководителя следственного органа, который может самостоятельно отменять незаконные и необоснованные постановления следователя, продлевать срок предварительного следствия, давать согласие на возбуждение перед судом ходатайства об избрании меры пресечения либо иного следственного действия, которое допускается на основании судебного решения, утверждать постановления следователя о прекращении уголовного дела, давать согласие следователю на направление уголовного дела с обвинительным заключением прокурору и т. д.

Исходя из анализа положений ст. 40. 1 УПК, начальник подразделения дознания, обладая правом поручать проверку сообщения о преступлении дознавателю (п. 1 ч. 1 ст. 40. 1 УПК), может проверять только материалы уже возбужденного уголовного дела, находящегося в производстве подчиненного сотрудника (п. 1 ч. 2 ст. 40. 1 УПК). Однако же он вправе внести прокурору ходатайство об отмене необоснованного или незаконного постановления об отказе в возбуждении уголовного дела.

Каким же образом начальник подразделения дознания сможет выявить незаконность вынесенного подчиненным дознавателем решения об отказе в возбуждении уголовного дела, не ознакомившись при этом с материалами проверки? Скорее всего, это пробел в уголовно-процессуальном законодательстве, и пункт 1 части 3 ст. 40. 1 УПК должен, по-видимому, выглядеть следующим образом: «проверять материалы проверки сообщения о преступлении и материалы уголовного дела». Именно в таком

виде изложен п. 2 ч. 1 ст. 39 УПК, закрепляющий правовой статус руководителя следственного органа.

Не дает законодатель ответа и на тот вопрос, какие меры процессуального реагирования должен предпринять начальник подразделения дознания в случае выявления каких-либо нарушений при вынесении дознавателем иных постановлений, кроме постановления о приостановлении производства дознания и постановления об отказе в возбуждении уголовного дела. Вместе с тем некоторыми ведомственными нормативно-правовыми актами предусмотрено, что начальник подразделения дознания, в соответствии с уголовно-процессуальным законодательством Российской Федерации, осуществляет контроль за обоснованностью и своевременностью принятия подчиненными процессуальных решений [3]. Скорее всего в этом случае логично обратиться к п. 6 ч. 2 ст. 37 УПК, согласно которому прокурор вправе отменять незаконные или необоснованные постановления дознавателя в установленном законом порядке. Руководящая роль начальника подразделения дознания при таких обстоятельствах опосредована, так как сводится лишь к внесению ходатайства на имя прокурора об отмене незаконных решений дознавателя.

Начальник подразделения дознания уполномочен изымать уголовное дело у дознавателя, который работает в данном подразделении органа дознания, и передавать его другому дознавателю этого подразделения с обязательным указанием оснований такой передачи.

Прокурор же уполномочен своим решением отстранить дознавателя от дальнейшего производства расследования, если им допущено нарушение требований УПК.

Таким образом, реализуя свои полномочия, предусмотренные п. 2 ч. 1 ст. 40. 1 УПК, начальник подразделения дознания при передаче дела другому дознавателю руководствуется исключительно организационными соображениями (равномерное распределение нагрузки, передача уголовного дела более опытному сотруднику, учитывая его сложность и т.

п.), а не выявленными в процессе осуществления ведомственного контроля нарушениями в деятельности подчиненного дознавателя.

Он вправе давать дознавателю указания о направлении расследования, производстве отдельных следственных действий, об избрании в отношении подозреваемого меры пресечения, о квалификации преступления и об объеме обвинения, в том числе в случае необходимости предъявления обвинения после избрания меры пресечения в отношении подозреваемого.

При этом под понятием «направление расследования», которое помимо п. 2 ч. 3 ст. 40. 1 УПК упоминается также в п. 4 ч. 2 ст. 37, п. 2 ч. 3 ст. 39 УПК РФ, следует понимать указания, которые касаются проверки версий, установления новых обстоятельств, проверки фактов, избличения лиц в совершении преступлений. Под это понятие подпадают указания, касающиеся обеспечения возмещения вреда, причиненного преступлением, мер по уходу за имуществом, детьми и иными членами семьи арестованного (ст. 160 УПК РФ). Кроме того, под это понятие подпадают указания, касающиеся определенных процессуальных решений: признать в качестве потерпевшего, гражданского истца, привлечь в качестве гражданского ответчика, применения мер уголовно-процессуального принуждения [4, с. 5—6].

Следовательно, начальник подразделения дознания вправе давать указания по уголовному делу, аналогичные указаниям прокурора, определенным п. 4 ч. 2 ст. 37 УПК (кроме указаний о прекращении уголовного дела, принятия решения об отказе в возбуждении уголовного дела, о направлении дела по подследственности в орган предварительного следствия). Таким полномочием наделен лишь прокурор (в силу ч. 4 ст. 150 УПК).

Согласно ч. 4 ст. 225 УПК обвинительный акт, составленный дознавателем по окончании дознания, утверждается начальником органа дознания, после чего материалы уголовного дела вместе с данным документом направляются прокурору.

По результатам проведенного автором опроса практических работников, перед тем, как

направить прокурору уголовное дело с обвинительным актом, начальник подразделения дознания, используя предоставленные ему полномочия, проверяет материалы уголовного дела на предмет полноты, всесторонности и объективности проведенного дознания, а также в целях выявления возможных процессуальных нарушений подчиненными дознавателями, поскольку именно он несет персональную ответственность за надлежащее выполнение возложенных на подразделение дознания задач [3], прежде всего связанных с расследованием уголовных дел.

Возникает вопрос: почему начальник подразделения дознания, осуществляя процессуальный контроль, по своей сути аналогичный контролю, осуществляемому руководителем следственного органа, не дает согласие дознавателю на направление дела прокурору (перед этим — начальнику органа дознания для утверждения обвинительного акта) с обвинительным актом? И почему начальник органа дознания, правовому статусу которого законодатель не посвятил ни одной отдельной статьи в УПК, наряду с прокурором наделен полномочием утвердить итоговый процессуальный документ в дознании — обвинительный акт (ч. 4 ст. 225 УПК)? По мнению автора, это еще один пример несовершенства законодательства, требующий соответствующей корректировки норм УПК путем наделения руководителя подразделения дознания дополнительными полномочиями по даче согласия на направление уголовного дела с обвинительным актом прокурору. Полагаем, что существующая в настоящее время фактически «трехступенчатая» система контроля качества материалов законченного дознания излишне громоздка, а полномочия начальника подразделения дознания выглядят усеченными по сравнению с правами, которыми закон наделяет начальника органа дознания (ч. 4 ст. 225 УПК).

По сути, роль начальника органа дознания при производстве по уголовному делу формальна, а в действительности основной объем обязанностей по осуществлению ведомственного

контроля на стадии окончания дознания возложен на руководителя подразделения дознания.

Таким образом, полагаем необходимым на законодательном уровне внести соответствующие изменения, расширив круг полномочий начальника подразделения дознания, наделив его правом давать согласие на направление обвинительного акта прокурору, при этом упразднив положение УПК, наделяющее начальника органа дознания правом утверждения итогового документа дознания. Это более целесообразно и будет способствовать скорости, полноте и объективности предварительного расследования в форме дознания.

Следует обратить внимание и на тот факт, что обжалование дознавателем указаний начальника органа дознания, начальника подразделения дознания и прокурора ни при каких обстоятельствах не приостанавливает их исполнение (ч. 4 ст. 40.1, ч. 4 ст. 41 УПК). Для сравнения: обжалование следователем ряда действий (бездействия) и решений руководителя следственного органа приостанавливает их исполнение (ч. 3 ст. 38 УПК РФ).

Сравнительный анализ правовых норм, регламентирующих процессуальный статус дознавателя, начальника подразделения дознания и прокурора, позволяет сделать вывод, что для системы органов дознания единственным полновластным субъектом остается прокурор в отличие от недостаточно развитых прав начальника органа дознания и начальника подразделения дознания.

Подводя итог изложенному, следует признать, что действующая модель процессуального статуса начальника подразделения дознания не отвечает требованиям рациональности и эффективности деятельности подразделения дознания. Для достижения целей уголовного процесса при производстве предварительного расследования в форме дознания необходимо совершенствование уголовно-процессуального законодательства, направленное на закрепление положения начальника подразделения дознания как участника уголовного судопроизводства со стороны обвинения, а также расширение круга его процессуальных полномочий. С учетом этого

автор предлагает:

1. Пункт 47 статьи 5 УПК изложить в следующей редакции: «Сторона обвинения — прокурор, а также следователь, руководитель следственного органа, дознаватель, начальник подразделения дознания, частный обвинитель, потерпевший, его законный представитель и представитель, гражданский истец и его представитель».

2. Изложить пункт 1 части 3 статьи 40.1 УПК в следующей редакции: «проверять материалы уголовного дела и проверки сообщения о преступлении».

3. Часть 4 статьи 225 УПК изложить в следующей редакции: «Обвинительный акт, составленный и подписанный дознавателем, с согласия начальника подразделения дознания вместе с материалами уголовного дела немедленно направляются прокурору».

Список библиографических ссылок

1. О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс РФ и Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации»: федер. закон от 5 июня 2007 г. № 87-ФЗ // Рос. газ. 2007. 8 июня.
 2. Быков В. М. Дознание: новое в производстве // Уголовный процесс. 2007. № 8.
 3. Пп. 5 п. 14 Типового положения об отделе (отделении, группе) дознания отдела (управления) внутренних дел по району (муниципальному району), городу (городскому округу) и иному муниципальному образованию, в том числе по нескольким муниципальным образованиям, линейного органа внутренних дел на транспорте, органа внутренних дел в закрытых административно-территориальных образованиях, на особо важных и режимных объектах, утвержденного приказом МВД России от 6 августа 2007 г. № 697.
 4. Александров А. С., Круглов И. В. Правовое положение начальника подразделения дознания в уголовном процессе // Рос. следователь. 2007. № 17.
- © Ю. С. Митькова, 2011