

УДК 343.1

**О необходимости обеспечения оперативного реагирования
начальника органа дознания и начальника подразделения
дознания на нарушения законности при производстве дознания**

Горчакова Екатерина Витальевна

Старший преподаватель,
Дальневосточный юридический институт МВД РФ,
600000, Российская Федерация, Хабаровск, переулок Казарменный, 15;
e-mail: brooks9@rambler.ru

Аннотация

В статье проведен анализ процессуальных полномочий начальника подразделения дознания и начальника органа дознания. В статье проводится анализ вопросов отмены постановлений дознавателей Приморского края, в соответствии с которым было выяснено, что большинство случаев отмены произошло по инициативе именно начальника органа дознания. Автор статьи считает, что, закрепив полномочие по отмене незаконных или необоснованных постановлений дознавателя за прокурором, законодатель фактически лишил начальника органа дознания и начальника подразделения дознания права на самостоятельное устранение нарушений, допущенных при расследовании уголовных дел, а также создал препятствие для оперативного реагирования на нарушение законности. В связи с этим предлагается внесение изменений и дополнений в законодательство и наделение начальника подразделения дознания полномочиями по отмене незаконных или необоснованных постановлений дознавателя, что позволит сократить время на проведение расследования по делу.

Для цитирования в научных исследованиях

Горчакова Е.В. О необходимости обеспечения оперативного реагирования начальника органа дознания и начальника подразделения дознания на нарушения законности при производстве дознания // Вопросы российского и международного права. 2018. Том 8. № 3А. С. 290-297.

Ключевые слова

Начальник органа дознания, начальник подразделения дознания, объем уголовно-процессуальных полномочий, процессуальное руководство расследованием преступлений, соотношение полномочий, оперативное реагирование на нарушение закона, незаконное или необоснованное постановление дознавателя.

Введение

Являясь субъектами уголовно-процессуальных отношений, начальник органа дознания и начальник подразделения дознания обладают кругом полномочий, закрепленных уголовно-процессуальным законом. В силу того, что начальник органа дознания по служебной иерархии занимает более высокое положение, чем начальник подразделения дознания, круг процессуальных полномочий первого значительно шире.

Основная часть

Расширению круга полномочий начальника органа дознания, а также совершенствованию их правовой регламентации в значительной мере способствовало принятие Федерального закона от 30.12.2015 г. № 440-ФЗ «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации в части уточнения полномочий начальника органа дознания и дознавателя» (далее – Закон № 440-ФЗ). По справедливому замечанию Т.Ю. Дербенько, «объединение всех полномочий начальника органа дознания в ст. 40.2 УПК РФ обеспечило правильное, всестороннее понимание и разграничение полномочий начальника органа дознания и начальника подразделения дознания» [Дербенько, 2017, 96].

Тем не менее, данный закон не ликвидировал всех правовых пробелов, в частности, не закрепил за начальником органа дознания полномочия по отмене незаконных или необоснованных постановлений дознавателя, оставив это право за прокурором. Отсутствуют данные полномочия и у начальника подразделения дознания. Этим правом наделен исключительно надзирающий прокурор. Представляется, что такой порядок является излишним, так как ограничивает начальника органа дознания и начальника подразделения дознания процессуальной самостоятельности.

В указанной связи возникает необходимость наделения правом отмены незаконных и необоснованных постановлений дознавателя начальника органа дознания и начальника подразделения дознания, так как в этом случае у них появляется возможность оперативно реагировать на нарушения, допущенные в ходе расследования уголовного дела.

Полномочия начальника подразделения дознания и начальника органа дознания представлены соответственно в ст. 40.1 и 40.2 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации (далее – УПК РФ) [1]. Некоторые полномочия данных участников отражены в других статьях закона.

Рассмотрение норм ст. ст. 40.1 и 40.2 УПК РФ в их соотношении позволяет установить некоторое сходство должностных полномочий начальника органа дознания и начальника подразделения дознания. Прежде всего, и те, и другие обладают организационными, контролирующими и процессуальными полномочиями.

В связи с этим на практике достаточно часто начальник подразделения дознания является одновременно и заместителем начальника органа дознания, а, значит, выполняет все возложенные на начальника органа дознания функции [Валькова, 2012, 87]. Неслучайно в научной литературе нередко отмечается сходство процессуального статуса указанных должностных лиц с процессуальным статусом руководителя следственного органа [Кругликов, 2015, 214], [Миюкова, 2016, 116], [Тютин, 2013, 75].

Еще одной общей чертой процессуального статуса указанных должностных лиц является право проведения личной проверки материалов проверки по сообщению о преступлении и материалов уголовного дела, которые находятся в производстве органа дознания, дознавателя (п. 3 ч. 1 ст. 40.2 УПК РФ; п. 1 ч. 3 ст. 40.1 УПК РФ). Отметим, что за начальником подразделения дознания данное полномочие было закреплено только в 2015 году.

По результатам проверки материалов уголовного дела начальник подразделения дознания в соответствии с п. 2 ч. 1 ст. 40.1 УПК РФ вправе изъять его у дознавателя и передать другому дознавателю с обязательным указанием оснований передачи, а начальник органа дознания – возвратить уголовное дело дознавателю со своими письменными указаниями о производстве дополнительного дознания, производстве дознания в общем порядке, пересоставлении обвинительного акта или обвинительного постановления (п. 9 ч. 1 ст. 40.2 УПК РФ).

Несмотря на то, что начальник подразделения дознания уполномочен на изъятие у дознавателя уголовного дела и передачу его другому дознавателю с обязательным указанием оснований такой передачи (п. 2 ч. 1 ст. 40.1 УПК РФ), а также на отмену необоснованных постановлений дознавателя о приостановлении производства дознания по уголовному делу (п. 3 ч. 1 ст. 40.1 УПК РФ), он не вправе отменить другие необоснованные и незаконные постановления дознавателя. Данная позиция также прослеживается и в судебной практике.

Не обладает таким правом и начальник органа дознания, наделенный в соответствии с п. 2 ст. 40.2 УПК РФ всеми полномочиями начальника подразделения дознания.

Согласно п. 10 ч. 2 ст. 37 УПК РФ отстранять дознавателя от расследования уголовного дела, а также отменять незаконное и необоснованное постановление дознавателя в порядке, установленном УПК РФ (п. 6 ч. 2 ст. 37 УПК РФ), вправе только надзирающий прокурор.

Именно абсолютность данного полномочия, наделение им исключительно прокурора, по нашему мнению, являются спорными с точки зрения обеспечения оперативного реагирования на нарушение законности при производстве дознания.

О какой оперативности может идти речь, если чтобы отменить незаконное или необоснованное решение дознавателя начальнику органа дознания необходимо обратиться с таким ходатайством к прокурору, который только после проведения проверки примет решение об удовлетворении или неудовлетворении данного ходатайства. Даже с точки зрения временных рамок такой порядок не отвечает требованиям оперативности.

Далее проведем анализ практики отмены прокурором решений дознавателя. С этой целью нами было проанализировано 1323 решения дознавателей, выполняющих свои должностные обязанности на территории Приморского края. Данные решения были приняты в период с 2016-2017 гг.

Анализ показал, что большинство решений дознавателей Приморского края, а именно более 75% (987 из 1323) остаются в силе и не проходили процедуру отмены прокурором.

В целом, данный показатель является достаточно высоким и говорит о высоком уровне квалификации дознавателей, принимавших решения, которые в последствии прошли все проверки и были оставлены прокурором в силе.

Однако достаточно тревожным показателем является высокий уровень случаев отмены прокурором решений дознавателя – 25% (336 из 1323), на что необходимо обратить внимание.

В данном случае необходимо выяснять причины принятия дознавателями решений, которые в последствие будут квалифицированы как незаконные или необоснованные.

Рассмотрим далее вопрос о том, по чьей инициативе было отменено то или иное решение дознавателя.

В соответствии с уголовно-процессуальным законом Российской Федерации решение дознавателя может быть отменено:

- прокурором по ходатайству начальника органа дознания,
- прокурором по собственной инициативе в ходе проверки по делу (в процессе осуществления надзора);
- прокурором на основании постановления суда о незаконности постановления дознавателя (ст. 125 УПК РФ).

В данном случае анализ показал, что подавляющее большинство – 298 из 336 (89%) случаев отмены решений дознавателя осуществлялось по ходатайству начальника органа дознания, у которого нет полномочий для самостоятельного принятия решения об отмене незаконного или необоснованного решения дознавателя.

То есть, несмотря на то, что отмену решения дознавателя производил прокурор, инициатором данной отмены выступил именно начальник органа дознания, который самостоятельно обнаружил те или иные нарушения в решении дознавателя.

Только 26 решений дознавателя были отменены по инициативе прокурора в процессе осуществления им надзорных функций, а также 12 решений было отменено в связи с принятием постановления суда о признании данных решений незаконными. Необходимо отметить, что инициатором отмены в последнем случае выступил суд.

Однако суд не имеет полномочий на отмену решения дознавателя в силу закона. Он может только возбудить ходатайство перед прокурором в связи с обнаружением в решении дознавателя незаконности или необоснованности решения.

Таким образом, мы видим, из трех субъектов уголовного производства, которые могут выступать в качестве инициаторов отмены решений дознавателя, именно начальник органа дознания осуществляет большую часть работы по выявлению незаконности и необоснованности решений дознавателя.

То есть, речь не идет о том, что начальник подразделения дознания или начальник органа дознания не смогли самостоятельно определить факт наличия в действиях и решении дознавателя незаконности и необоснованности, в результате чего реагировать пришлось прокурору.

Проблема как раз в том, что данные должностные лица в процессе осуществления своей деятельности обнаружили факт нарушения, но не смогли среагировать по нему оперативно в виду отсутствия у них полномочий на отмену решений дознавателя, который находится в их непосредственном подчинении.

По нашему мнению, отсутствие законодательной регламентации вышеуказанных полномочий начальника органа дознания и начальника подразделения дознания ведет:

- во-первых, к отсутствию оперативности в реагировании начальника подразделения дознания и начальника органа дознания при проведении производства;
- во-вторых, к затягиванию производства, поскольку требуется составление нескольких процессуальных актов;
- в-третьих, к формированию бюрократических проволочек, что снижает эффективность производства по делу и увеличивает время его производства.

Кроме того, ограниченная процессуальная самостоятельность у начальника органа дознания, повлекшая за собой повышение загруженности прокурора в целом негативно отражается на всей процессуальной деятельности рассматриваемых субъектов.

К сожалению, неоднократно высказывавшееся в юридической литературе предложение о наделении начальника органа дознания и начальника подразделения дознания правом отменять незаконные или необоснованные постановления дознавателя не нашло закрепления в УПК РФ.

Согласимся с мнением О.В. Гладышевой, что на сегодняшний день уголовно-процессуальный закон фактически лишает начальника органа дознания и начальника подразделения дознания права на самостоятельное устранение выявленных нарушений [Гладышева, 2017, 168].

Аналогичное мнение высказывает М.А. Митюкова, полагающая, что отмена незаконного и необоснованного постановления дознавателя по решению начальника органа дознания будет способствовать оперативному устранению выявленных нарушений, а также восстановлению законных интересов участников уголовного судопроизводства [Митюкова, 2016, 117].

По мнению указанного автора, не посягая на права прокурора по надзору за производством дознания, начальнику органа дознания должно быть предоставлено право вмешаться и предупредить вынесение незаконного и необоснованного решения дознавателя по уголовному делу, а если такое решение все же имело место, - в распоряжение начальника отдела дознания должны быть предоставлены правовые механизмы, позволяющие его устранить [там же, 118].

Т.А. Арепьева также полагает, что, предоставление возможности начальнику органа дознания и начальнику подразделения дознания самим вмешаться и предотвратить вынесение необоснованного и незаконного решения дознавателя по уголовному делу никак не посягает на права прокурора [Арепьева, 2013, 101].

Заключение

В связи с вышеизложенным считаем, что в целях оперативного реагирования на нарушения законности при производстве дознания начальнику органа дознания и начальнику подразделения дознания должно быть предоставлено право на отмену незаконных и необоснованных постановлений дознавателя.

В целом, подводя итог вышесказанному, можно сделать вывод, что сравнительный анализ должностных полномочий начальника органа дознания и начальника подразделения дознания (ст. 40.1 и ст. 40.2 УПК РФ) позволил установить некоторое их сходство. В контексте данного исследования это сходство выражено в отсутствии как у начальника органа дознания, так и у начальника подразделения дознания полномочий по отмене незаконного и необоснованного постановления дознавателя, находящегося в их подчинении.

На наш взгляд, данное положение никаким образом не говорит о наличии особой процессуальной независимости дознавателя, поскольку в соответствии с уголовно-процессуальным законодательством он находится в подчинении начальника органа дознания и начальника подразделения дознания.

К тому же, возможность отмены решения дознавателя начальником подразделения дознания или начальником органа дознания никаким образом не отражается на процессуальном статусе дознавателя.

УПК РФ закрепляет право по отстранению дознавателя от расследования уголовного дела, а также по отмене незаконного и необоснованного постановления дознавателя – за

надзирающим прокурором (п. 10 ч. 2 ст. 37 УПК РФ, п. 6 ст. 37 УПК РФ), что препятствует оперативному реагированию начальника органа дознания и начальника подразделения дознания на нарушения, допущенные дознавателем в ходе расследования уголовного дела, а также затягивает сроки расследования, снижает его качество.

Мы считаем, что наделение начальника органа дознания и начальника подразделения дознания полномочиями об отмене незаконного или необоснованного решения дознавателя, находящегося в их прямом подчинении, никак не отразится на полноте полномочий прокурор при осуществлении надзора за деятельностью органов дознания.

Более того, такие изменения позволят существенно сократить время на проведение процедуры отмены решения дознавателя, а значит и время на проведение дознания в целом, а также дадут возможность сократить число лиц, задействованных в данном процессе, что также позволит решать все текущие вопросы в более оперативном порядке.

По результатам проведенного анализа, для повышения эффективности правового регулирования процессуальных полномочий начальника органа дознания и начальника подразделения дознания, предлагается:

а) дополнить ст. 40.2 УПК РФ полномочием начальника органа дознания по отмене незаконных или необоснованных постановлений дознавателя, начальника подразделения дознания по находящимся в производстве подчиненного подразделения дознания уголовным делам;

б) внести изменение в пункт 3 ч. 1 ст. 40.1 УПК РФ «Полномочия начальника подразделения дознания», изложив содержание данного пункта в следующей редакции «3) отменять незаконные, необоснованные постановления дознавателя».

Считаем, что реализация данных предложений позволит усовершенствовать правовое регулирование процессуальных полномочий начальника органа дознания и начальника подразделения дознания, повысит качество расследования и обеспечит оперативное реагирование начальника органа дознания и начальника подразделения дознания на нарушения, допущенные дознавателем.

Библиография

1. Арепьева Т.А. Начальник подразделения дознания в российском уголовном процессе: дис. ... канд. юрид. наук. Воронеж, 2013. 227 с.
2. Валькова Т.В. Процессуальный статус и полномочия начальника органа дознания и начальника подразделения дознания. Тюмень: Сиб-пресс, 2012. 156 с.
3. Гладышева О.В. Полномочия начальника органа дознания и начальника подразделения дознания в досудебных стадиях уголовного судопроизводства // Общество и право. 2017. № 5. С. 167-170.
4. Дербенько Т.Ю. Соотношение полномочий начальника органа дознания и начальника подразделения дознания // Символ науки. 2017. № 04 (3). С. 95-97.
5. Кругликов А.П. Уголовный процесс. М.: Норма, 2015. 688 с.
6. Митюкова М.А. К вопросу о процессуальных полномочиях начальника органа дознания // Сибирский юридический вестник. 2016. № 2. С. 115-123.
7. Постановление коллегия по уголовным делам Орловского областного суда № 22К-788/2014 от 14 мая 2014 г. по делу № 22К-788/2014.
8. Тютина Н.В. Полномочия начальника органа дознания в системе Федеральной службы судебных приставов // Известия Оренбургского государственного аграрного университета. 2013. № 5. С. 74-77.
9. Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 8 декабря 2001 г. № 174-ФЗ (ред. от 31 декабря 2017 г. № 501-ФЗ). СЗ РФ. 2001. № 52 (часть I). Ст. 4921.
10. Федеральный закон от 30.12.2015 № 440-ФЗ «О внесении изменений в УПК РФ в части уточнения полномочий начальника органа дознания и дознавателя».

**On the need to ensure prompt response of the head
of the inquiry body and the head of the inquiry department
to the violation of legality in the production of inquiries**

Ekaterina V. Gorchakova

Senior Lecturer,
Far Eastern Law Institute of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation,
600000, 15, Kazarmennyi lane, Khabarovsk, Russian Federation;
e-mail: Brooks9@rambler.ru

Abstract

In the article the analysis of procedural powers of the head of the division of inquiry and the head of the body of inquiry is carried out. The article analyzes the issues of abolishing the decisions of investigators of Primorsky region, according to which it was found out that the majority of cases of cancellation occurred on the initiative of the head of the inquiry body. The author of the article believes that, having secured the power to cancel unlawful or unreasonable decisions of the investigator for the prosecutor, the legislator actually deprived the head of the inquiry body and the head of the inquiry department of the right to independently eliminate violations committed in the investigation of criminal cases, and also created an obstacle for prompt reaction to the violation of legality. In this regard, it is proposed to introduce amendments and additions to the legislation and provide the head of the pre-knowledge unit with the authority to abolish illegal or unreasonable decisions of the investigator, which will shorten the time for carrying out an investigation into the case. The implementation of the proposals presented in the article will allow improving the legal regulation of procedural powers of the head of the inquiry body and the head of the inquiry department, improve the quality of the investigation and ensure prompt response of the head of the inquiry body and the head of the inquiry department to violations committed by the investigator.

For citation

Gorchakova E.V. (2018) O neobkhodimosti obespecheniya operativnogo reagirovaniya nachal'nika organa doznaniya i nachal'nika podrazdeleniya doznaniya na narusheniya zakonnosti pri proizvodstve doznaniya [On the need to ensure prompt response of the head of the inquiry body and the head of the inquiry department to the violation of legality in the production of inquiries]. *Voprosy rossiiskogo i mezhdunarodnogo prava* [Matters of Russian and International Law], 8 (3A), pp. 290-297.

Keywords

The chief of the agency in charge of preliminary investigation, the chief of the interrogation of the agency in charge of preliminary investigation, the scope of criminal procedural powers, the procedural management of the investigation of crimes, the ratio of powers, prompt response to a violation of law, an illegal or unreasonable decision of the investigator.

References

1. Arep'eva T.A. (2013) *Nachal'nik podrazdeleniya doznaniya v rossiiskom ugolovnom protsesse. Doct. Dis.* [Head of the inquiry department in the Russian criminal trial. Doct. Dis.]. Voronezh.
2. Derben'ko T.Yu. (2017) Sootnoshenie polnomochii nachal'nika organa doznaniya i nachal'nika podrazdeleniya doznaniya [Ratio of authority of the head of the inquiry body and the head of the inquiry department]. *Simvol nauki* [The symbol of science], 04 (3), pp. 95-97.
3. *Federal'nyi zakon ot 30.12.2015 № 440-FZ «O vnesenii izmenenii v UPK RF v chasti utochneniya polnomochii nachal'nika organa doznaniya i doznavatelya»* [Federal Law No. 440-FZ of 30 December 2015 "On Amendments to the Criminal Procedure Code of the Russian Federation regarding the clarification of the powers of the head of the inquiry and inquiry agency"].
4. Gladysheva O.V. (2017) Polnomochiya nachal'nika organa doznaniya i nachal'nika podrazdeleniya doznaniya v dosudebnykh stadiyakh ugolovno sudoproizvodstva [Powers of the head of the inquiry body and the head of the inquiry department in the pre-trial stages of criminal proceedings]. *Obshchestvo i pravo* [Society and law], 5, pp. 167-170.
5. Kruglikov A.P. (2015) *Ugolovnyi protsess* [Criminal process]. Moscow: Norma Publ.
6. Mityukova M.A. (2016) K voprosu o protsessual'nykh polnomochiyakh nachal'nika organa doznaniya [On the issue of procedural powers of the head of the body of inquiry]. *Sibirskii yuridicheskii vestnik* [Siberian legal bulletin], 2, pp. 115-123.
7. *Postanovlenie kollegiya po ugolovnym delam Orlovskogo oblastnogo suda № 22K-788/2014 ot 14 maya 2014 g. po delu № 22K-788/2014* [Resolution of the Collegium for Criminal Cases of the Oryol Regional Court No. 22K-788/2014 of 14 May 2014 in case No. 22K-788/2014].
8. Tyutina N.V. (2013) Polnomochiya nachal'nika organa doznaniya v sisteme Federal'noi sluzhby sudebnykh pristavov [Powers of the head of the inquiry agency in the system of the Federal Bailiff Service]. *Izvestiya Orenburgskogo gosudarstvennogo agrarnogo universiteta* [Proc. of OSAU], 5, pp. 74-77.
9. *Ugolovno-protsessual'nyi kodeks Rossiiskoi Federatsii ot 8 dekabrya 2001 g. № 174-FZ (red. ot 31 dekabrya 2017 g. № 501-FZ). SZ RF. 2001. № 52 (chast' I). St. 4921* [The Code of Criminal Procedure of the Russian Federation of December 8, 2001, No. 174-FZ (as amended on December 31, 2017, No. 501-FZ). SZ RF. 2001. No. 52 (Part I). Art. 4921].
10. Val'kova T.V. (2012) *Protsessual'nyi status i polnomochiya nachal'nika organa doznaniya i nachal'nika podrazdeleniya doznaniya* [The procedural status and authority of the head of the inquiry body and the head of the inquiry department]. Tyumen: Sib-press Publ.