

УДК 343.1

Делегирование процессуальных полномочий в уголовном судопроизводстве: понятие, признаки, способы

Игнатова Ольга Николаевна

Адъюнкт,
Московский университет Министерства внутренних дел Российской Федерации им. В.Я. Кикотя;
полковник юстиции, начальник 2-го отдела,
Главное следственное управление,
Главное управление МВД России по Московской области,
125009, Российская Федерация, Москва, переулок Никитский, 3;
e-mail: oignatova6@mvd.ru

Аннотация

В современном мире вопросы оптимизации и повышения эффективности деятельности находятся под пристальным вниманием ученых и практиков практически всех областей знаний. Уголовно-процессуальная деятельность не является исключением. Одним из инструментов повышения эффективности деятельности в теории и практике менеджмента является делегирование процессуальных полномочий. По этой причине предусмотренное законом в той или иной форме многообразие видов легального делегирования процессуальных полномочий в уголовном судопроизводстве (поручение следователя) и существование институтов, которые по ряду признаков могут оцениваться как вариант делегирования, явились отправной точкой на пути к попытке их комплексного изучения, анализа, выявления общих закономерностей. В статье рассматриваются с точки зрения соотносимости с понятием делегирования ситуации, связанные с возложением следователем полномочий по проведению освидетельствования лица другого пола на врача, поручением учреждению связи задержания почтово-телеграфных отправок, технического осуществления контроля и записи переговоров. Предложена авторская концепция признаков делегирования процессуальных полномочий в уголовном судопроизводстве. Целью исследования является изучение процессов делегирования как системы инструментов, применяемых для повышения эффективности уголовно-процессуальной деятельности.

Для цитирования в научных исследованиях

Игнатова О.Н. Делегирование процессуальных полномочий в уголовном судопроизводстве: понятие, признаки, способы // Вопросы российского и международного права. 2019. Том 9. № 7А. С. 269-276.

Ключевые слова

Полномочия в уголовном процессе, делегирование полномочий, следователь, поручение следователя, орган дознания, реализация полномочий следователя.

Введение

Рассматривая природу уголовного судопроизводства, исследователи неоднократно сталкиваются с законодательным определением ряда функций в уголовном процессе как некой деятельности, осуществляемой от имени государства. Так, в соответствии с положениями ч. 1 ст. 21 УПК РФ, прокурор, а также следователь и дознаватель осуществляют уголовное преследование от имени государства по уголовным делам публичного и частно-публичного характера. Суд постановляет приговор именем Российской Федерации (ст. 296 УПК РФ). Этот признак позволяет рассматривать уголовно-процессуальную деятельность отдельных участников уголовного судопроизводства как способ исполнения государством своих полномочий по восстановлению нарушенных преступлением прав, защите личности от преступных посягательств и необоснованного привлечения к уголовной ответственности путем возложения их на государственные органы.

При этом законодатель, регулируя правовое положение практически каждого участника судебного производства, приводит термины «полномочия», «уполномочен». Большинство полномочий прямо предоставляются участнику судопроизводства законом. Однако нельзя не отметить и нормативное закрепление ряда процессуальных полномочий, возникающих, по своей правовой природе, опосредованно, путем передачи в результате соответствующего юридического акта или события от одного субъекта другому (например, поручение следователя).

Несмотря на то, что понятие «делегирование» отсутствует в отечественном уголовно-правовом законодательстве, оно достаточно активно используется в научной литературе по уголовному процессу. Не имеющий законодательного закрепления термин «делегирование» применительно к процессуальным полномочиям в судебном судопроизводстве используется в работах Л.В. Головки, А.А. Сумина, И.Б. Тутьнина, О.В. Химичевой, В.О. Захаровой.

Основная часть

Рассматривая способы делегирования полномочий в уголовном судопроизводстве, целесообразно в первую очередь рассмотреть данные инструменты с отправной точки делегирования – его субъекта. Делегировать какие-либо полномочия может лишь тот, кому эти полномочия предоставлены законом (исходя из смысла п. 58 ст. 5 УПК РФ «Основные понятия, используемые в настоящем Кодексе», участники уголовного судопроизводства – лица, принимающие участие в уголовном процессе). В главе 6 УПК РФ законодателем исчерпывающе перечислены участники уголовного судопроизводства: суд, участники уголовного судопроизводства со стороны обвинения, защиты и иные участники уголовного судопроизводства. Рассмотрим, кто из них может делегировать свои полномочия и в какой части.

В ст. 29 УПК РФ перечислены полномочия суда. При этом законодатель делает акцент на исключительности полномочий суда по признанию лица виновным и назначении наказания, применении принудительных мер медицинского характера или воспитательного воздействия, прекращении уголовного дела или уголовного преследования с назначением меры уголовно-правового характера в виде судебного штрафа, отмены или изменения решения нижестоящего суда, а также исключительно судебной правомочности принимать ряд процессуальных решений, связанных с существенным ограничением прав граждан. Таким образом, перечисленные полномочия не могут быть делегированы по смыслу закона. Это положение наглядно демонстрирует пример предела делегирования полномочий.

Однако ряд предусмотренных УПК РФ норм позволяет поставить вопрос о том, можно ли рассматривать отдельные процессуальные решения суда как одну из форм делегирования в уголовном судопроизводстве. Так, в п. 3 ст. 230 УПК РФ исполнение постановлений судьи о принятии мер по обеспечению исполнения наказания в виде штрафа, по обеспечению гражданского иска и возможной конфискации имущества возлагается на судебных приставов-исполнителей. В п. 2 ст. 238 УПК РФ предусмотрено поручение судьей прокурору обеспечение розыска скрывшегося обвиняемого. Исходя из понятий делегирования и поручения, используемых в менеджменте, делегированием считается передача задач и полномочий получателю, который принимает на себя ответственность за их выполнение. Поручением же считается постановка задачи без передачи дополнительных полномочий, которая у сотрудника уже есть в силу должностных обязанностей. Таким образом, перечисленные действия судьи, скорее всего, являются поручением и не входят в предлагаемое понятие делегирования в уголовном судопроизводстве.

Рассматривая как субъект делегирования прокурора – участника уголовного судопроизводства со стороны обвинения (ст. 37 УПК РФ), необходимо остановиться на функции государственного обвинителя, которую саму по себе, исходя из смысла п. 6 ст. 5 УПК РФ, следует рассматривать как форму делегирования государством полномочий по поддержанию в суде обвинения. Законодатель в настоящее время прямо передает, т. е. делегирует, такие полномочия не только прокурору, используя существенно более широкое понятие «должностное лицо прокуратуры». На практике именно помощники прокуроров осуществляют эти функции в суде. Рассматривая с точки зрения делегирования функцию поддержки гособвинения, нельзя не вспомнить о действовавшей редакции УПК РФ (29 декабря 2010 г.), предусматривавшей возможность делегирования полномочий по поддержанию обвинения в суде по поручению прокурора в случаях, когда предварительное расследование произведено в форме дознания, дознавателю или следователю.

Одним из способов делегирования следователем (дознавателем) полномочий по производству конкретных следственных и иных процессуальных действий в рамках производства расследования по уголовному делу [Головко, 2016, 85] в теории уголовного процесса принято считать институт поручения. Легитимность существования поручений в уголовном судопроизводстве не вызывает сомнения ни у ученых, ни у практических работников в силу того, что этот институт уже в течение значительного периода времени имеет официальное закрепление в законе. В соответствии с УПК РФ, следователем поручения могут быть даны как органу дознания (о проведении оперативно-розыскных мероприятий, производстве отдельных следственных действий, об исполнении постановлений о производстве ряда процессуальных действий (п. 4 ч. 1 ст. 38 УПК РФ)), так и следователю (в случае необходимости производства следственных действий в другом, отличном от места совершения преступления месте (ч. 1 ст. 152 УПК РФ)). Всеобщая тенденция к глобализации, развитие информационного пространства, с одной стороны, породили новые формы преступности, с другой – вывели преступность за пределы не только одного субъекта Российской Федерации, но и порой за ее территорию. В этих условиях институт поручения следователя, в частности о проведении конкретных следственных действий, приобрел особую актуальность.

Так, повсеместное использование малоизвестных еще 20 лет назад средств мобильной связи в настоящее время является источником получения доказательств при расследовании каждого третьего преступления и по каждому факту, когда мобильный телефон является предметом хищения или преступление совершено с его использованием. В соответствии со ст. 186.1 УПК РФ, получение информации о соединениях между абонентами и (или) абонентскими устройствами является следственным действием, проведение которого допускается на

основании судебного решения. В ч. 4 указанной статьи УПК РФ предусматривается возможность проведения данного следственного действия в срок до 6 месяцев, при этом на осуществляющую услуги связи организацию возлагается обязанность предоставлять следователю информацию не реже одного раза в неделю. В соответствии с ч. 5 ст. 186.1 УПК РФ, представленные документы должны быть осмотрены следователем. Очевидно, что большое количество таких следственных действий и зачастую значительный объем полученной информации, подлежащей тщательному анализу, влекут за собой существенные временные затраты. Кроме того, создание в системе правоохранительных органов специальных подразделений, обладающих техническими возможностями и владеющих методикой анализа такого рода информации, предоставляет органам предварительного расследования возможность сократить сроки получения информации и работать лишь с информацией, представляющий интерес для расследования конкретного преступления. Таким образом, поручение следователя в данном случае можно рассматривать как некий эффективный способ разделения труда, при котором следователь освобожден от выполнения длительного по времени и объемного по количеству анализируемой информации следственного действия в пользу возможности заниматься процессуальной деятельностью, а орган дознания в ходе исполнения поручения осуществляет свои непосредственные полномочия [Игнатова, 2018, 247].

В соответствии со ст. 185 УПК РФ, следователем по решению суда может быть наложен арест на почтово-телеграфные отправления, обязанность по задержанию которых возлагается на учреждение связи. Представляется, что такое поручение следователя также является одной из форм делегирования его полномочий.

Следует отметить, что количественное и качественное изменение практики поручения проведения следственных и иных процессуальных действий выявило некоторые проблемные вопросы, связанные, например, с пределами такого делегирования полномочий следователя. Круг процессуальных полномочий, которые следователь может поручить органу дознания или другому следователю, ограничен законом и не включает в себя принятие процессуального решения. Однако в результате следственного действия, легитимно проведенного по поручению следователя, может возникнуть необходимость срочного принятия процессуального решения (например, задержания подозреваемого в порядке ст. 91 УПК РФ). Анализ следственной практики свидетельствует о неоднозначном подходе к решению таких ситуаций. Совсем нередки случаи, когда в случае установления местонахождения на территории другого субъекта РФ находящегося розыске подозреваемого инициатор розыска делегирует своим коллегам из другой части России путем направления поручения свои полномочия по его задержанию в порядке ст. 91 УПК РФ и возбуждению перед судом ходатайства об избрании в отношении задержанного меры пресечения в виде заключения под стражу. Очевидно, что законодателю необходимо решить, является ли данный пример ошибкой правоприменителя и нарушением пределов делегирования полномочий или вынужденной, обоснованной и легитимной мерой.

Примером делегирования полномочий следователя как субъекта является возложение на врача полномочий по проведению освидетельствования лица другого пола (ст. 179 УПК РФ). В ч. 4 указанной статьи прямо предусматривается возложение на врача обязанности следователя по проведению освидетельствования лица другого пола в случае, если данное следственное действие сопровождается обнажением данного лица. При этом следователь не присутствует при его проведении.

Остается открытым вопрос о том, можно ли считать самостоятельной формой делегирования процессуальных полномочий уполномочивание начальником органа дознания в порядке п. 7 ст. 5 УПК РФ должностного лица органа дознания осуществлять предварительное расследование в форме дознания, а также иные полномочия, предусмотренные законом. В

данном аспекте вызывает интерес следующий нюанс. Законом предусмотрены дознаватель правомочный и дознаватель уполномоченный. Правомочному дознавателю, по смыслу закона, нет необходимости принимать процессуальные полномочия от начальника органа дознания: он уже уполномочен законом [Мичурина, 2008, 40]. Однако, в силу требований ч. 1 ст. 41 УПК РФ, полномочия органа дознания, предусмотренные п. 1 ч. 2 ст. 40 УПК РФ, возлагаются на дознавателя начальником органа дознания путем дачи письменного поручения. Получается, что и правомочному, и уполномоченному дознавателю начальник органа дознания делегирует процессуальные полномочия! На лицо коллизия норм.

В контексте делегирования полномочий в уголовном судопроизводстве, на взгляд автора, следует рассматривать и участие представителя потерпевшего, гражданского истца и частного обвинителя. Одним из доводов в поддержку такой позиции является наделение законодателем, в соответствии с ч. 3 ст. 45 УПК РФ, данных участников уголовного судопроизводства теми же процессуальными правами, что и представляемых ими лиц. Однако в случае с представителями (ч. 1 ст. 45 УПК РФ) уместно говорить о потерпевшем, гражданском истце, частном обвинителе как о субъекте делегирования, который сознательно передает свои полномочия по участию в уголовном процессе другому лицу. В случае же привлечения к обязательному участию в деле законных представителей потерпевших, являющихся несовершеннолетними или по своему физическому или психическому состоянию лишенных возможности самостоятельно защищать свои права и законные интересы (ч. 2 ст. 45 УПК РФ), очевидно, что субъектами делегирования указанных лиц рассматривать нельзя. По мнению автора, субъектом делегирования в данном случае выступает законодатель. Аналогичным образом необходимо рассматривать ситуации, связанные с участием в деле законных представителей несовершеннолетнего обвиняемого (ст.ст. 426, 428 УПК РФ), и случаи обязательного участия защитника (ст. 51 УПК РФ).

Таким образом, можно выделить основные признаки понятия делегирования в уголовном судопроизводстве:

- 1) существует круг процессуальных полномочий, которые участник уголовного судопроизводства делегировать не может. К таковым относятся полномочия суда по отправлению правосудия, полномочия прокурора по осуществлению прокурорского надзора [Химичева, 2004, 156];
- 2) делегированием следует считать поручение или наделение полномочиями, предполагающее достаточную (в рамках закона) свободу действий с одновременным приобретением ответственности за их результат (неучастие следователя в проведении освидетельствования лица другого пола предполагает самостоятельность врача и его ответственность за данное следственное действие);
- 3) имеется письменный юридический акт, являющийся поводом для делегирования (поручение следователя, постановление).

Заключение

Подводя итог изложенному, следует отметить, что рассмотренная на примере института поручений следователя эффективность делегирования в уголовном процессе как инструмента распределения нагрузки, соблюдения разумных сроков расследования, повышения качества следствия (в части организации раскрытия преступлений путем поручения проведения розыскных мероприятий) положительно зарекомендовала себя как на практике, так и в научных исследованиях. По этой причине есть убеждение, что приведенная в статье попытка исследования делегирования процессуальных полномочий как некоего правового института, с настоящим момент условного с научной точки зрения, путем систематизации регулирующих его

правовых норм, выявления общих закономерностей, признаков при дальнейшей, более глубокой научной проработке позволит в качестве научного результата, с новой точки зрения, под иным углом рассмотреть существующие законодательные и правоприменительные проблемы делегирования процессуальных полномочий в уголовном судопроизводстве и предложить эффективные направления совершенствования данного механизма.

Библиография

1. Головкин Л.В. (ред.) Курс уголовного процесса. М.: Статут, 2016. 1278 с.
2. Головкин Л.В. Дознание и предварительное следствие в уголовном процессе Франции. М.: Спарк, 1995. 130 с.
3. Есина А.С. К вопросу об исполнении поручения следователя на производство следственных действий // Вестник Московского университета МВД России. 2011. № 3. С. 128-129.
4. Захарова В.О. Использование инструментов делегирования в следственной деятельности (на примере развития института следственных поручений) // Расследование преступлений: проблемы и пути их решения. 2015. № 1. С. 177-179.
5. Захарова В.О. Ошибки следователей при составлении поручений, направляемых в органы внутренних дел России, и установлении сроков их исполнения // Материалы X Всероссийской научно-теоретической конференции «Правовая система России: традиции и инновации». СПб., 2013. Ч. 4. С. 129-133.
6. Игнатова О.Н. Основные тенденции развития института поручения следователя в уголовном судопроизводстве // Актуальные проблемы предварительного следствия и дознания в современных условиях развития уголовно-процессуального законодательства. М.: Московский университет МВД России им. В.Я. Кикотя, 2018.
7. Михайлов А.И. Отдельное поручение следователя. М.: Юридическая литература, 1971. 67 с.
8. Мичурин О.В. Концепция дознания в уголовном процессе Российской Федерации и проблемы ее реализации в органах внутренних дел. М.: Московский университет МВД России им. В.Я. Кикотя, 2008. 376 с.
9. Сумин А.А. Взаимодействие следователя с оперативными подразделениями: некоторые актуальные проблемы теории и практики // Материалы международной научно-практической конференции «Взаимодействие органов государственной власти при расследовании преступлений коррупционной направленности: проблемы и пути их решения». М., 2014. С. 440-444.
10. Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации: федер. закон Рос. Федерации от 18.12.2001 № 174-ФЗ: принят Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации 22.11.2001: одобр. Советом Федерации Федер. Собр. Рос. Федерации 05.12.2001. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_34481/
11. Химичева О.В. Концептуальные основы процессуального контроля и надзора на досудебных стадиях уголовного судопроизводства. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2004. 287 с.

Delegation of procedural powers in criminal proceedings: the concept, features, and ways

Ol'ga N. Ignatova

Postgraduate,
Kikotya Moscow University of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation;
Colonel of Justice, Head of the 2nd Department,
Main Investigation Directorate,
Principal Directorate of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation in the Moscow region,
125009, 3, Nikitsky lane, Moscow, Russian Federation;
e-mail: oignatova6@mvd.ru

Abstract

The article aims to carry out an analysis of the delegation of procedural powers in criminal proceedings in the Russian Federation with due regard to its regulatory framework (the Criminal

Procedure Code of the Russian Federation). In the modern world, the issues of optimising and improving the effectiveness of activities are under the scrutiny of scientists and practitioners of almost all fields of knowledge. Criminal procedural activities are no exception. Delegation of procedural powers is viewed as one of the tools used for improving the effectiveness of activities in the theory and practice of management. That is why the variety of types of legal delegation of procedural powers in criminal proceedings (an investigator's order), stipulated in the legislation of the Russian Federation, and the existence of institutions that can be regarded as delegation, were the starting point on the way to trying to study and analyse them, as well as to identify common patterns. The article considers situations associated with delegating powers by an investigator. The author proposes her own conception of the structure and distinctive features of the delegation of procedural powers in criminal proceedings. The purpose of the research is to study delegation processes as a system of tools used to improve the effectiveness of criminal procedural activities.

For citation

Ignatova O.N. (2019) Delegirovanie protsessual'nykh polnomochii v ugovnom sudoproizvodstve: ponyatie, priznaki, sposoby [Delegation of procedural powers in criminal proceedings: the concept, features, and ways]. *Voprosy rossiiskogo i mezhdunarodnogo prava* [Matters of Russian and International Law], 9 (7A), pp. 269-276.

Keywords

Powers in criminal proceedings, delegation of powers, investigator, investigator's order, inquiry body, exercising of investigators' powers.

References

1. Esina A.S. (2011) K voprosu ob ispolnenii porucheniya sledovatelya na proizvodstvo sledstvennykh deistvii [On executing the order of an investigator for carrying out investigative actions]. *Vestnik Moskovskogo universiteta MVD Rossii* [Bulletin of Moscow University of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation], 3, pp. 128-129.
2. Golovko L.V. (ed.) (2016) *Kurs ugovnogo protsessa* [A course in criminal procedure]. Moscow: Statut Publ.
3. Golovko L.V. (1995) *Doznanie i predvaritel'noe sledstvie v ugovnom protsesse Frantsii* [Inquiry and preliminary investigation in criminal proceedings in France]. Moscow: Spark Publ.
4. Ignatova O.N. (2018) Osnovnye tendentsii razvitiya instituta porucheniya sledovatelya v ugovnom sudoproizvodstve [The main trends in the development of the institution of an investigator's order in criminal proceedings]. In: *Aktual'nye problemy predvaritel'nogo sledstviya i doznaniya v sovremennykh usloviyakh razvitiya ugovno-protsessual'nogo zakonodatel'stva* [Topical problems of preliminary investigation and inquiry under modern conditions of the development of criminal procedural legislation]. Moscow: Moscow University of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation.
5. Khimicheva O.V. (2004) *Kontseptual'nye osnovy protsessual'nogo kontrolya i nadzora na dosudebnykh stadiyakh ugovnogo sudoproizvodstva* [Conceptual foundations of procedural control and supervision during pre-trial stages of criminal proceedings]. Moscow: YuNITI-DANA Publ.
6. Michurina O.V. (2008) *Kontseptsiya doznaniya v ugovnom protsesse Rossiiskoi Federatsii i problemy ee realizatsii v organakh vnutrennikh del* [The conception of inquiry in the criminal procedure of the Russian Federation and the problems of its implementation in internal affairs bodies]. Moscow: Moscow University of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation.
7. Mikhailov A.I. (1971) *Otdel'noe poruchenie sledovatelya* [An investigator's order]. Moscow: Yuridicheskaya literatura Publ.
8. Sumin A.A. (2014) Vzaimodeistvie sledovatelya s operativnymi podrazdeleniyami: nekotorye aktual'nye problemy teorii i praktiki [The interaction between investigators and operational units: some topical problems of theory and practice]. *Materialy mezhdunarodnoi nauchno-prakticheskoi konferentsii "Vzaimodeistvie organov gosudarstvennoi vlasti pri rassledovanii prestuplenii korruptsionnoi napravlenosti: problemy i puti ikh resheniya"* [Proc. Int. Conf. "Interaction among public authorities in the investigation of corruption-related crimes: problems and solutions"]. Moscow, pp. 440-444.

9. *Ugolovno-protsessual'nyi kodeks Rossiiskoi Federatsii: feder. zakon Ros. Federatsii ot 18.12.2001 № 174-FZ: prinyat Gos. Dumoi Feder. Sobr. Ros. Federatsii 22.11.2001: odobr. Sovetom Federatsii Feder. Sobr. Ros. Federatsii 05.12.2001* [Criminal Procedure Code of the Russian Federation: Federal Law of the Russian Federation No. 174-FZ of December 18, 2001]. Available at: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_34481/ [Accessed 18/06/19].
10. Zakharova V.O. (2015) Ispol'zovanie instrumentov delegirovaniya v sledstvennoi deyatel'nosti (na primere razvitiya instituta sledstvennykh poruchenii) [The use of delegation tools in investigative activities (a case study of the development of the institution of investigators' orders)]. *Rassledovanie prestuplenii: problemy i puti ikh resheniya* [Crime investigation: problems and solutions], 1, pp. 177-179.
11. Zakharova V.O. (2013) Oshibki sledovatelei pri sostavlenii poruchenii, napravlyaemykh v organy vnutrennikh del Rossii, i ustanovlenii srokov ikh ispolneniya [Mistakes of investigators in the preparation of orders sent to the internal affairs bodies of Russia, and the establishment of deadlines for their execution]. *Materialy X Vserossiiskoi nauchno-teoreticheskoi konferentsii "Pravovaya sistema Rossii: traditsii i innovatsii"* [Proc. 10th Conf. "The legal system of Russia: traditions and innovations"], Part 4. St. Petersburg, pp. 129-133.