

УДК 343.1

DOI: 10.34670/AR.2019.90.9.020

Начальник органа дознания в Российской Федерации и в Республике Беларусь: сравнительный анализ процессуальных полномочий

Горчакова Екатерина Витальевна

Подполковник полиции,
старший преподаватель кафедры уголовного процесса,
Дальневосточный юридический институт МВД России,
680020, Российская Федерация, Хабаровск, пер. Казарменный, 15;
e-mail: brooks9@rambler.ru

Аннотация

В статье проведен сравнительный правовой анализ полномочий начальника органа дознания в Российской Федерации и в Республики Беларусь. Рассматривается объем данных полномочий в процессе уголовного судопроизводства обоих государств; внимание акцентировано на особенностях уголовно-процессуального закона Республики Беларусь, в частности на тенденциях его развития, связанных с проведением реформ уголовно-процессуального законодательства, созданием в Республике Беларусь Следственного комитета. Проанализированы проблемные вопросы, возникающие в практической деятельности в связи с отсутствием в российском уголовно-процессуальном законе перечня оперативно-розыскных мероприятий и следственных действий, производство которых может осуществлять начальник органа дознания. При этом приведены положительные аспекты наличия в законодательстве Российской Федерации процессуальной фигуры начальника подразделения дознания. Приведены научные подходы к решению проблемы разграничения полномочий начальника органа дознания и начальника подразделения дознания в российском уголовно-процессуальном законе, поскольку в практической деятельности данные полномочия часто пересекаются. Сделан вывод о необходимости на законодательном уровне внесения изменений и дополнений в действующие нормы уголовно-процессуального законодательства Российской Федерации в целях повышения правового статуса начальника органа дознания.

Для цитирования в научных исследованиях

Горчакова Е.В. Начальник органа дознания в Российской Федерации и в Республике Беларусь: сравнительный анализ процессуальных полномочий // Вопросы российского и международного права. 2019. Том 9. № 9А. С. 234-240. DOI: 10.34670/AR.2019.90.9.020

Ключевые слова

Орган дознания, начальник органа дознания, правовой статус начальника органа дознания, уголовно-процессуальное законодательство, объем уголовно-процессуальных полномочий, процессуальное руководство, соотношение полномочий.

Введение

Начальник органа дознания в России, а также в Республике Беларусь является участником уголовного судопроизводства, в связи с чем его правовой статус должен носить строго определенный, бесспорный характер, в противном случае в практической деятельности могут возникнуть ситуации, вызывающие целый комплекс проблем, что объективно будет влиять на качество всего уголовного судопроизводства.

Сравнительный анализ полномочий начальника органа дознания в России и в Республике Беларусь позволит выявить проблемы в законах двух государств в целях повышения уровня регламентации правового статуса начальника органа дознания.

Основная часть

Уголовно-процессуальное законодательство России и Белоруссии имеет одни корни, поэтому смысл существования анализируемого участника уголовного процесса и его функционирование во многом схожи, но не идентичны. Остановимся подробнее на полномочиях начальника органа дознания в России и Белоруссии.

Прежде всего необходимо отметить, что для обозначения правового статуса начальника органа дознания и в Уголовно-процессуальном кодексе Российской Федерации (далее – УПК РФ), и в Уголовно-процессуальном кодексе Республики Беларусь (далее – УПК РБ) имеются специальные статьи - ст. 40.2 УПК РФ и ст. 38 УПК РБ. Такое выделение полномочий должностного лица говорит о значимости его роли в уголовном процессе.

Однако, в отличие от УПК РФ, в ст. 38 УПК РБ установлено, что начальником органа дознания является руководитель органа дознания, а также каждое из должностных лиц, перечисленных в ст. 37 УПК РБ. Согласно п. 17 ст. 5 УПК РФ, начальником органа дознания является должностное лицо, возглавляющее соответствующий орган дознания, а также его заместитель. Таким образом, в России в качестве начальника органа дознания может выступать также заместитель должностного лица, возглавляющего орган дознания. В УПК РБ такое указание есть в ч. 9 ст. 38.

Если рассматривать смысл понятия «начальник органа дознания», данного в процессуальном законодательстве обеих стран, то можно утверждать, что они идентичны.

В соответствии с ч. 4 ст. 38 УПК РБ, полномочия начальника органа дознания можно разделить на две большие категории: проверка сообщений о преступлении и проведение дознания по уголовному делу.

В соответствии со ст. 38 УПК РБ, по поступившим в орган дознания заявлениям и сообщениям о преступлении начальник органа дознания поручает проведение проверки, а по возбужденным им уголовным делам:

- поручает производство дознания;
- проверяет находящиеся в производстве у лиц, производящих дознание, материалы проверок и уголовные дела; дает указания о проведении необходимых оперативно-розыскных мероприятий и процессуальных действий;
- передает материалы проверок и уголовные дела от одного уполномоченного им лица, производящего дознание, другому;
- поручает производство дознания нескольким лицам;
- вправе лично проводить дознание, в том числе приняв дело к своему производству;
- направляет в органы предварительного следствия заявления или сообщения о

преступлениях вместе с материалами их проверки при наличии достаточных данных, указывающих на признаки преступления.

Если сравнивать полномочия начальника органа дознания в России и в Республике Беларусь, то они имеют как общие черты, так и различия. Сходства включают в себя следующие полномочия:

- поручение проверки сообщения о преступлении и возможность продления сроков проведения проверки (ч. 5 ст. 38 УПК РБ и пп. 1, 2 ч. 1 ст. 40.2 УПК РФ);
- проверка находящиеся в производстве у дознавателей материалов проверок сообщений о преступлениях и уголовных дел (ч. 4 ст. 38 УПК РБ и п. 3 ч. 1 ст. 40.2 УПК РФ);
- поручение лицам, производящим дознание, проведения необходимых оперативно-розыскных мероприятий и процессуальных действий (ст. 38 УПК РБ и ст. 40.2 УПК РФ). При этом в российском законе под лицами, производящими дознание, понимаются только дознаватели;
- поручение производства дознания нескольким лицам (ст. 38 УПК РБ и ст. 40.2 УПК РФ).

Как уже отмечалось выше, правовой статус начальника органа дознания в обоих государствах не идентичен. Так, в частности, начальник органа дознания в России вправе:

- рассматривать письменные возражения дознавателей на указания начальника подразделения дознания;
- выносить постановления о восстановлении дознавателем утраченного уголовного дела или материалов по нему;
- возвращать уголовное дело для проведения дополнительного дознания;
- утверждать обвинительный акт и обвинительное постановление.

Данные полномочия в уголовно-процессуальном законодательстве Республики Беларусь не предусмотрены.

В то же время в российском уголовно-процессуальном законе не раскрывается перечень оперативно-розыскных мероприятий и следственных действий, проведение которых может осуществлять начальник органа дознания, т. е. они просто обозначены как «оперативно-розыскные мероприятия», «отдельные следственные действия». Напротив, в ст. 38 УПК РБ указывается полный перечень оперативно-розыскных мероприятий и следственных действий, которые вправе осуществлять начальник органа дознания: проведение обыска; осмотр жилища; выемка, в том числе и документов, содержащих государственные секреты и иную охраняемую законом тайну; наложение ареста на имущество, почтово-телеграфные и иные отправления; прослушивание и запись переговоров, ведущихся по техническим каналам связи; привод; применение, изменение и отмена меры пресечения в виде заключения под стражу; домашний арест; залог; этапирование; применение мер по обеспечению безопасности.

Как представляется, указание в законе полного перечня следственных действий может привести к ограничению дознания по вопросам сбора доказательств по делу, а в некоторых случаях повлечь их утрату ввиду потраченного времени на получение разрешений на проведение оперативно-розыскных мероприятий или следственных действий. В связи с этим обозначение в УПК РФ оперативно-розыскных мероприятий и следственных действий без указания конкретного перечня является, на наш взгляд, более эффективным, поскольку предугадать, проведение каких именно мероприятий может потребоваться в процессе дознания, невозможно.

Наиболее существенное различие в правовом статусе начальника органа дознания в России и Республике Беларусь обусловлено отсутствием в УПК РБ должности начальника

подразделения дознания, в то время как в УПК РФ полномочия начальника подразделения дознания в полной мере распространяются и на начальника органа дознания.

Правовое регулирование дознания в УПК РБ осуществляется на основе ст. 37, в которой перечислены органы и лица, выступающие в качестве органов дознания в рамках своей компетенции, ст. 38, обозначающей правовой статус начальника органа дознания, и ст. 39, регулирующей полномочия лиц, производящих дознание.

Таким образом, лица, осуществляющие дознание, подчиняются напрямую начальнику органа дознания, и только он осуществляет руководство процессом дознания на протяжении всего периода досудебного производства. На наш взгляд, в данном случае на начальника органа дознания возложены двойные обязанности в сфере дознания, что может привести к невозможности обеспечения эффективного расследования уголовного дела.

В то же время в российской научной среде часто обсуждается проблема разграничения полномочий начальника органа дознания и начальника подразделения дознания, поскольку в практической деятельности встречаются проблемы, обусловленные их пересечением. Исследуя данный вопрос, приходим к выводу о том, что отсутствие должности начальника подразделения дознания в Республике Беларусь и ее наличие в России, но при этом с неясным разграничением полномочий между начальником органа дознания и начальником подразделения дознания, приводят к проблемам в правоприменительной практике.

Также наблюдается противоречие внутри уголовно-процессуального законодательства Республики Беларусь: с одной стороны, начальник органа дознания вправе самостоятельно проводить дознание, а значит, и осуществлять уголовное преследование, а с другой – в п. 48 ст. 6 УПК РБ перечислены субъекты, осуществляющие уголовное преследование, и начальник органа дознания в их числе не указан. Это представляется не совсем справедливым, так как участник уголовного процесса объективно наделен правом осуществлять уголовное преследование, что, на наш взгляд, должно быть зафиксировано на законодательном уровне.

В целом полномочия начальника органа дознания и в отечественном, и в белорусском уголовно-процессуальном законодательстве раскрыты не в полной мере. Анализ юридической литературы показал, что существует необходимость наделить начальника органа дознания правом отменять незаконные или необоснованные постановления дознавателя, в том числе и в случае обжалования данных постановлений иными участниками уголовного судопроизводства. На сегодняшний день такими полномочиями наделен только прокурор.

Н.В. Тютин считает, что фактически начальник органа дознания лишен полномочий на самостоятельное устранение выявленных нарушений. Он имеет возможность передать дело другому лицу для проведения дознания, а также обладает полномочиями по привлечению дознавателя к дисциплинарной ответственности, однако эти действия в большей степени определены необходимостью предупреждения новых возможных нарушений, а не восстановлением прав заинтересованных лиц в связи с уже допущенными нарушениями, что лишает их права на своевременное и объективное рассмотрение уголовного дела [Тютин, 2013, 74].

В.М. Быков, в свою очередь, утверждает, что, помимо прокурора по надзору, начальник органа дознания и начальник подразделения дознания должны обладать правом вмешательства в процесс расследования по уголовному делу в целях предотвращения незаконных и необоснованных решений дознавателя, а в случае их допущения – правовыми механизмами, направленными на их устранение [Быков, 2009, 38].

Для повышения оперативности в реагировании на выявленные нарушения законодательства в процессе дознания начальник органа дознания должен обладать полномочиями по отмене

незаконных или необоснованных постановлений дознавателей или начальника подразделения дознания. В связи с этим считаем необходимым внесение изменений в п. 3 ч. 1 ст. 40.1 УПК РФ, изложив его в следующей редакции: «отменять незаконные или необоснованные постановления дознавателя»; а ч. 1 ст. 40.2 УПК РФ дополнить п. 5.1: «отменять по находящимся в производстве подчиненного органа дознания уголовным делам незаконные или необоснованные постановления дознавателя, начальника подразделения дознания».

Создание в Республике Беларусь Следственного комитета (начал действовать с 1 января 2012 г.) повлекло внесение существенных изменений в УПК РБ о правовом регулировании деятельности органов уголовного преследования. До этого момента предварительное расследование в Республики Беларусь осуществлялось аналогично положениям, регламентированным в настоящее время в УПК РФ (ст. 150), т. е. в двух формах – предварительное следствие и дознание. Последняя форма, в свою очередь, была представлена двумя видами: дознание по уголовным делам, по которым предварительное следствие является обязательным, и дознание, по которым предварительное следствие не является обязательным.

Преобразования законодательства Республики Беларусь обусловили упразднение дознания по уголовным делам, по которым предварительное следствие не является обязательным. В настоящее время по всем уголовным делам обязательно производство предварительного следствия. По сути, нынешнее дознание, осуществляемое после возбуждения уголовного дела, почти в полном объеме сохранило содержание дознания, которое осуществляется по уголовным делам с обязательным проведением предварительного следствия.

В.А. Нечаева отмечает, что дознание в данном случае будет ограничено проведением в срок не более чем десять суток неотложных следственных или иных действий, предусмотренных в ч. 1 ст. 186 УПК РБ [Нечаева, 2017, 113].

Заключение

В правовом регулировании дознания как вида уголовно-процессуальной деятельности органов дознания Республики Беларусь имеются проблемы, требующие решения и представляющие существенный интерес для научного сообщества с целью разработки предложений по его совершенствованию. Поскольку начальник органа дознания имеет полномочия на осуществление дознания, то все перечисленные изменения касаются также и его статуса. В связи с этим ст. 38 УПК РБ нуждается в более тщательной проработке.

В целом можно заключить, что и российский, и белорусский законодатель отмечают высокий уровень важности начальника органа дознания, что подтверждается наличием соответствующих статей в уголовно-процессуальном законодательстве. В то же время точный правовой статус анализируемого должностного лица в обоих уголовно-процессуальных кодексах остается неопределенным.

В российском законе полномочия начальника органа дознания совпадают с полномочиями начальника подразделения дознания, что приводит к противоречиям и неясностям на практике. В белорусском законодательстве, наоборот, должность начальника подразделения дознания отсутствует, ввиду чего все его полномочия возложены на начальника органа дознания, что, по сути, увеличивает объем его ответственности.

В связи с этим считаем необходимым на законодательном уровне четко обозначить перечень полномочий начальника органа дознания, исключить имеющиеся противоречия в целях повышения эффективности его деятельности.

Библиография

1. Анрейчик Н.И. и др. Научно-практический комментарий к Уголовно-процессуальному кодексу Республики Беларусь. Минск, 2014. 1230 с.
2. Быков В.М. Начальник органа дознания как участник уголовного судопроизводства со стороны обвинения // Следователь. 2009. № 3. С. 38-40.
3. Долгов А.М. Статус начальника органа дознания по УПК РФ // Материалы Всероссийской научно-практической конференции с международным участием «Актуальные проблемы судебной, правоохранительной, правозащитной, уголовно-процессуальной деятельности и национальной безопасности». Краснодар, 2016. С. 16-22.
4. Нечаева В.А. О понятии лица, производящего дознание // Актуальные проблемы уголовного процесса и криминалистики. Могилев, 2017. С. 113-117.
5. О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации в части уточнения полномочий начальника органа дознания и дознавателя: федер. закон Рос. Федерации от 30.12.2015 № 440-ФЗ: принят Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации 18.12.2015; одоб. Советом Федерации Федер. Собр. Рос. Федерации 25.12.2015. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_191497/
6. Рыжаков А.П. Совершенствование статуса начальника органа дознания // Вестник экономической безопасности. 2016. № 5. С. 112-114.
7. Тютина Н.В. Полномочия начальника органа дознания в системе Федеральной службы судебных приставов // Известия Оренбургского государственного аграрного университета. 2013. Вып. 5. С. 74-78.
8. Уголовно-процессуальный кодекс Республики Беларусь: закон Республики Беларусь от 16.07.1999 № 295-3. URL: https://www.etalonline.by/document/?regnum=hk9900295&q_id=1039919
9. 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; одоб. Советом Федерации Федер. Собр. Рос. Федерации 05.12.2001. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_34481/
10. Шхазапсоев З.Л. Начальник органа дознания как участник уголовного судопроизводства // «Черные дыры» в российском законодательстве. 2016. № 6. С. 109-110.

Heads of inquiry bodies in the Russian Federation and in the Republic of Belarus: comparative analysis of procedural powers

Ekaterina V. Gorchakova

Police Lieutenant Colonel,
Senior Lecturer at the Department of criminal procedure,
Far Eastern Law Institute of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation,
680020, 15 Kazarmenny ln, Khabarovsk, Russian Federation;
e-mail: brooks9@rambler.ru

Abstract

The article carries out a comparative legal analysis of the powers of heads of inquiry bodies in the Russian Federation and in the Republic of Belarus, addresses the scope of these powers in criminal proceedings in both states and pays attention to the features of the criminal procedural law of the Republic of Belarus. It analyses problematic issues arising in practice due to the absence of the list of operational-search activities and investigative ones that can be carried out by heads of inquiry bodies, in the criminal procedural law of the Russian Federation. The author of the article makes an attempt to describe the positive aspects of the existence of the procedural figure of the head of an inquiry division in the legislation of the Russian Federation. The article also deals with scientific approaches to solving the problem of the delimitation of powers between heads of inquiry bodies and heads of inquiry divisions in the criminal procedural law of the Russian Federation, since

these powers often intersect in practice. Having analysed the current legislation, the author concludes that it is necessary to amend the criminal procedural legislation of the Russian Federation in order to improve the legal status of heads of inquiry body.

For citation

Gorchakova E.V. (2019) Nachal'nik organa doznaniya v Rossiiskoi Federatsii i v Respublike Belarus': sravnitel'nyi analiz protsessual'nykh polnomochii [Heads of inquiry bodies in the Russian Federation and in the Republic of Belarus: comparative analysis of procedural powers]. *Voprosy rossiiskogo i mezhdunarodnogo prava* [Matters of Russian and International Law], 9 (9A), pp. 234-240. DOI: 10.34670/AR.2019.90.9.020

Keywords

Inquiry body, head of an inquiry body, legal status of the head of an inquiry body, criminal procedural legislation, scope of criminal procedural powers, procedural guidance, correlation between powers.

References

1. Anreichik N.I. et al. (2014) *Nauchno-prakticheskii kommentarii k Uголовно-protsessual'nomu kodeksu Respubliki Belarus'* [A scientific and practical commentary on the Criminal Procedure Code of the Republic of Belarus]. Minsk.
2. Bykov V.M. (2009) Nachal'nik organa doznaniya kak uchastnik uголовnogo sudoproizvodstva so storony obvineniya [The head of an inquiry body as a participant in criminal proceedings for the prosecution]. *Sledovatel'* [Investigator], 3, pp. 38-40.
3. Dolgov A.M. (2016) Status nachal'nika organa doznaniya po UPK RF [The status of heads of inquiry bodies under the Criminal Procedure Code of the Russian Federation]. *Materialy Vserossiiskoi nauchno-prakticheskoi konferentsii s mezhdunarodnym uchastiem "Aktual'nye problemy sudebnoi, pravookhranitel'noi, pravozashchitnoi, uголовno-protsessual'noi deyatel'nosti i natsional'noi bezopasnosti"* [Proc. Conf. "Topical problems of judicial, law enforcement, human rights, criminal procedural activities and national security"]. Krasnodar, pp. 16-22.
4. Nechaeva V.A. (2017) O ponyatii litsa, proizvodyashchego doznanie [On the concept of a person conducting inquiry]. In: *Aktual'nye problemy uголовnogo protsessa i kriminalistiki* [Topical problems of criminal procedure and forensic science]. Mogilev, pp. 113-117.
5. *O vnesenii izmenenii v Uголовно-protsessual'nyi kodeks Rossiiskoi Federatsii v chasti utochneniya polnomochii nachal'nika organa doznaniya i doznatelya: feder. zakon Ros. Federatsii ot 30.12.2015 № 440-FZ: prinyat Gos. Dumoi Feder. Sobr. Ros. Federatsii 18.12.2015: odobr. Sovetom Federatsii Feder. Sobr. Ros. Federatsii 25.12.2015* [On amending the Criminal Procedure Code of the Russian Federation regarding clarification of powers of heads of inquiry bodies and inquiry officers: Federal Law of the Russian Federation No. 440-FZ of December 30, 2015]. Available at: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_191497/ [Accessed 19/08/19].
6. Ryzhakov A.P. (2016) Sovershenstvovanie statusa nachal'nika organa doznaniya [Improving the status of heads of inquiry bodies]. *Vestnik ekonomicheskoi bezopasnosti* [Bulletin of economic security], 5, pp. 112-114.
7. Shkhazapsoev Z.L. (2016) Nachal'nik organa doznaniya kak uchastnik uголовnogo sudoproizvodstva [The head of an inquiry body as a participant in criminal proceedings]. *"Chernye dyry" v rossiiskom zakonodatel'stve* ["Black holes" in Russian legislation], 6, pp. 109-110.
8. Tyutina N.V. (2013) Polnomochiya nachal'nika organa doznaniya v sisteme Federal'noi sluzhby sudebnykh pristavov [Powers of heads of inquiry bodies in the system of the Federal Bailiffs Service]. *Izvestiya Orenburgskogo gosudarstvennogo agrarnogo universiteta* [Bulletin of Orenburg State Agrarian University], 5, pp. 74-78.
9. *Uголовно-protsessual'nyi kodeks Respubliki Belarus': zakon Respubliki Belarus' ot 16.07.1999 № 295-Z* [Criminal Procedure Code of the Republic of Belarus: Law of the Republic of Belarus No. 295-Z of July 16, 1999]. Available at: https://www.etalonline.by/document/?regnum=hk9900295&q_id=1039919 [Accessed 19/08/19].
10. *Uголовно-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 19/08/19].