

УДК 343.985

DOI: 10.18384/2949-513X-2024-4-59-65

СООТНОШЕНИЕ УГОЛОВНО-ПРОЦЕССУАЛЬНЫХ ПОЛНОМОЧИЙ НАЧАЛЬНИКА ОРГАНА ДОЗНАНИЯ И НАЧАЛЬНИКА ПОДРАЗДЕЛЕНИЯ ДОЗНАНИЯ

Образцов А. В.*Государственный университет просвещения**105005, г. Москва, ул. Радио, д. 10А, Российская Федерация*

Аннотация

Цель. Выявление соотношения уголовно-процессуальных полномочий начальника органа дознания и начальника подразделений дознания с точки зрения их взаимодополняемости, исключительности и дублирования.

Процедура и методы. В работе большое внимание уделено динамике развития уголовно-процессуальных полномочий начальника органа дознания и начальника подразделений дознания.

Результаты. Чётко сформулированы тенденции развития процессуальной деятельности руководителей следствия и дознания. Рассматривая полномочия таких руководителей, автор опирается на иерархию властных субъектов уголовного процесса, указывает на приоритетность уголовно-процессуальных полномочий тех властных субъектов уголовного процесса, которые являются вышестоящими руководителями или руководителями вышестоящих органов.

Теоретическая и/или практическая значимость. Статья вносит вклад в изучение уголовно-процессуальных полномочий по процессуальному руководству предварительного расследования с точки зрения методологии.

Ключевые слова: особенности руководства процессуальной деятельностью дознавателей руководителями дознания и прокурором, иерархические связи в структуре процессуальных полномочий руководителей дознания

THE RELATION BETWEEN CRIMINAL PROCEDURAL POWERS OF THE HEAD OF THE INVESTIGATIVE BODY AND THE HEAD OF THE INQUIRY OFFICE

A. Obraztsov*Federal State University of Education**ul. Radio 10A, Moscow 105005, Russian Federation*

Abstract

Aim. To identify the correlation of the criminal procedural powers of the head of the investigative body and the head of the inquiry office in terms of their complementarity, exclusivity and duplication.

Methodology. Much attention is paid to the dynamics of the development of the criminal procedural powers of the head of the investigative body and the head of the inquiry office.

Results. The development trends in the powers of the procedural leadership performed by the head of the investigative body and the head of the inquiry office are clearly formulated. The author's division of these powers is based on the hierarchy which is formed between the subject authorities participating in the criminal process. The author points out the priority of the criminal procedural powers of those subject authorities of the criminal process who are higher-level leaders or heads of higher authorities.

Research implications. The article is intended to contribute to the study of the criminal procedural powers for the procedural management of the preliminary investigation from the methodological point of view.

Keywords: the specifics of the management of the procedural activities of the inquirers by the heads of the inquiry and the prosecutor, hierarchical relationships in the structure of the procedural powers of the heads of the inquiry.

Введение

Федеральный закон «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации в части уточнения полномочий начальника органа дознания и дознавателя» № 440-ФЗ¹ включил в уголовно-процессуальный закон ст. 40.2. «Начальник органа дознания», тем самым чётко и однозначно определил и уточнил уголовно-процессуальный статус начальника органа дознания. Это произошло в условиях, когда более чем за 300-летнюю историю следственные органы нашей страны пережили немало преобразований [10, с. 130]. Следует отметить, что законодатель сделал это не сразу при принятии УПК РФ, а по прошествии достаточно длительного времени с момента принятия УПК РФ.

Ранее рассматриваемая норма не менялась, кроме как её дополнили частью, которая затрагивала вопросы процессуальной деятельности органов принудительного исполнения Российской Федерации².

И в этом смысле в последнее десятилетие динамика развития и совершенствования уголовно-процессуального законодательства не затрагивала анализируемую норму. Что даёт повод для осмысления полномочий начальника органа дознания и соотношения его полномочий с полномочиями других властных субъектов уголовного процесса, которые наделены правом осуществлять руководство процессуальной деятельностью дознавателей.

Оценка современного состояния соотношения полномочий начальника органа дознания и начальника подразделения дознания

В соответствие со своей внутренней логикой УПК РФ формирует нормы, в которых закрепляется процессуальный статус лица, участвующего в уголовном судопроизводстве. В такой норме в максимально полном виде излагаются полномочия таких лиц, а сами эти нормы группируются в главы на основе их участия на той или иной процессуальной стороне. Данный подход с точки зрения юридической техники максимально оправдан и даёт определённые преимущества как в правоприменении, так и в теоретическом осмыслении нормативного материала.

Сравнение норм позволяет увидеть правовую взаимосвязь полномочий отдельных лиц, их соотношение. Вызывает интерес сравнение сходных полномочий, степень их смешения и разграничения, например, начальника органа дознания (далее – НОД) и начальника подразделения дознания (далее – НПД). Так, оба могут давать дознавателю письменные указания о направлении расследования и производстве процессуальных действий (п. 4 ч. 1 ст. 40.2 УПК РФ; п. 2 ч. 3 ст. 40.1 УПК РФ).

У этих лиц есть и полномочия, принадлежащие только им. НПД имеет право отмены необоснованных постановлений о приостановлении производства (п. 3 ч. 1 ст. 40.1 УПК РФ). В то же время закон позволяет НОД использовать полномочия НПД по отношению к дознавателям, уполномоченным им осуществлять дознания.

В управленческой иерархии эти 2 лица занимают разное положение, один подчинён другому, что закономерно влияет на их процессуальные взаимосвязи. Но обоснованного разграничения полномочий НПД и НОД, основанного на их административной и процессуальной иерархической взаимосвязи, до

¹ О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации в части уточнения полномочий начальника органа дознания и дознавателя: Федеральный закон № 440-ФЗ от 30.12.2015 // СЗ РФ. 2016. № 1 (часть I). Ст. 60.

² О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О службе в органах принудительного исполнения Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»: Федеральный закон № 49-ФЗ от 24.03.2021 // СЗ. 2021. № 13 (часть I). Ст. 2135.

их логического конца пока не проведено. И было бы разумно провести определённую работу на основе правил юридической техники, результатом которой бы стало более чёткое разграничение процессуальных полномочий НПД и НОД. Такое разграничение усилит их правовое положение, а самое главное, сделает более эффективную их практическую реализацию.

Исследуя процессуальные полномочия НПД и НОД, Мичурина О. В. отмечает, что нельзя по статусу уравнивать начальника органа дознания и начальника подразделения дознания [2, с. 99]. Науменко О. А. обращает внимание на дублирование процессуальных полномочий НПД и НОД, предлагая их перераспределить [7, с. 239].

Взгляд на процессуальную деятельность НОД как максимальное проявление процессуального руководства расследованием уголовных дел в форме дознания изложила Стефанова Е. Ю., пояснив, что подобное положение НОД предполагает и больший набор процессуальных полномочий в сравнении с НПД [9, с. 93].

Почти такой же точки зрения придерживается и Митюкова М. А., которая указывает на наивысший процессуальный статус НОД в системе органов дознания, в то же время считая, что он должен иметь возможность использовать процессуальные полномочия других должностных лиц органов дознания [6, с. 121].

Арутюнов А. С. и Науменко О. А. в своём анализе полномочий руководителей дознания настаивают на необходимости большей определённости в формализации полномочий этих должностных лиц [1, с. 213].

Решая проблему разграничения и совершенствования полномочий НОД и НПД, следует исходить из понимания того, что НОД обладает более высоким административным и процессуальным статусом, и что процессуальное руководство является персонафицированной деятельностью [5, с. 99]. Это значит, что конкретные полномочия по процессуальному руководству должны принадлежать только определённому властному субъекту уголовного процесса.

В условиях, когда изменился характер и модели правоотношений, возникающих

между властными субъектами уголовного судопроизводства [8, с. 111], существующая конструкция процессуальных полномочий должностных лиц органов дознания на сегодняшний день не лишена недостатков [2, с. 760]. Должны быть различия по набору таких полномочий и их объёму. И, безусловно, следует избегать дублирования полномочий.

Данный способ позволить выстроить понятную и иерархически строго и определённо выстроенную систему процессуального руководства. Содержание полномочий может и совпадать, но в таком случае уголовно-процессуальный закон должен определить, чьи полномочия имеют приоритетное значение. Дело в том, что уголовно-процессуальная доктрина и закон исходят из того положения, что все участники уголовно-процессуальных отношений находятся в равном положении будучи участниками уголовно-процессуальных правоотношений, и они не рассматриваются как лица административно подчинённые друг другу, а наоборот, как лица, реализующие свои процессуальные полномочия на основе принципа процессуального равноправия.

Закон даёт возможность буквально каждому участнику уголовно-процессуальных отношений осуществить свои полномочия, вне зависимости от степени власти его статуса. Также сегодня закон даёт широкие возможности по обжалованию действий и решений процессуального характера, уравнивания в процессуальном смысле возможностей участников уголовно-процессуальных правоотношений.

В случае же с субъектами процессуального руководства, реализующих сходные полномочия, следует определить приоритетность полномочий каждого такого субъекта. Например, все субъекты процессуального руководства наделены правом давать указания по уголовному делу, но возникает вопрос: как быть, если такие указания будут конкурировать между собой?

Определения путей развития уголовно-процессуальных полномочий начальника органа дознания и начальника подразделения дознания

Для теории и практической деятельности не представляет трудности получить ответ на вопрос о том, какой из руководителей, осуществляющих процессуальное руководство, является вышестоящим. Возникают сложности с более рельефным разграничением полномочий таких лиц.

В связи с этим в законе необходимо закрепить в принципе уже имеющийся и достаточно оформленный приоритет процессуальных полномочий вышестоящих руководителей и руководителей вышестоящих органов. Такие приоритеты в процессуальном руководстве уже расставлены между должностными лицами органов предварительного следствия. То же самое следует сделать в системе процессуального руководства дознанием по линии: дознаватель – НПД – НОД – прокурор. Для этого в основу необходимо заложить принцип иерархии должностных лиц дознания, когда руководитель реализует процессуальные полномочия, которые необходимы ему именно как вышестоящему руководителю. Основную роль в процессуальном руководстве дознанием должен осуществлять НПД как лицо, непосредственно и только занимающееся процессуальной деятельностью.

Например, согласно ч. 4 ст. 40.1 УПК РФ указания начальника подразделения дознания могут быть обжалованы дознавателем начальнику органу дознания или прокурору. Было бы логично исключить подобную альтернативу и предоставить право обжалования указания начальника подразделения дознания только начальнику органа дознания, но не прокурору.

Тогда процедура обжалования будет рациональной и менее запутанной процедурой, соответствовать существующей иерархической конструкции в системе дознания, исключит необоснованную нагрузку на должностных лиц органов дознания и прокуратуры, когда они вынуждены рассматривать и принимать решения по жалобам дознавателя.

Кроме того, НОД в этом случае будет обладать всей процессуальной информацией о работе подчинённых дознавателей и НПД.

В процессуальный функционал НПД следовало бы включить полномочие по утверждению обвинительного акта или обвинительного постановления по тем делам, которые расследовали подчинённые дознаватели. Что представляется вполне логичным, поскольку именно НПД осуществляет процессуальное руководство по таким уголовным делам. Все это усилит взаимную ответственность должностных лиц органов дознания за результаты расследования, создаст условия для непрерывной обратной связи между дознавателем и НПД, НПД и НОД, повысит качество расследования в самый его важный момент.

Кульчарова А. В. также предлагает повысить уровень ответственности НПД путём возложения на него обязанности по утверждению обвинительного акта [3, с. 75]. Тем более что у НОД и так большой объём задач, стоящих перед ним [4, с. 52].

Любые изменения в действующее законодательство предполагают дискуссии. Иногда на протяжении долгого времени. В результате одни идеи актуализируются, другие – теряют свое значение. Но, возможно, это самый лучший путь для совершенствования законодательства.

Современные тенденции в развитии уголовно-процессуального права показывают, что полномочия отдельных должностных лиц конкретизируются и приобретают более специализированный характер. Это касается и НОД, и НПД, и прокурора как основных лиц, осуществляющих процессуальное руководство дознанием.

Более всего это касается полномочий руководителей органов предварительного расследования и прокурора по обжалованию действий других должностных лиц органов предварительного расследования и прокуроров, а также по рассмотрению подобных жалоб.

Такие полномочия есть у следователя (п. 5, ч. 2, ст. 38, ч. 3 ст. 39 УПК РФ), руководителя следственного органа (ч. 4, ч. 6 ст. 39 УПК РФ), прокурора (ч. 6 ст. 37 УПК РФ).

Здесь мы видим, по сути, целую завершённую систему рассмотрения жалоб, связанных с разрешением процессуальных разногласий между субъектами, осуществляющими процессуальное руководство. Но жалобы эти подаются и рассматриваются, во-первых, субъектами, наделёнными уголовно-процессуальными полномочиями, во-вторых, субъектами, наделёнными властными полномочиями и состоящими в определённых иерархических отношениях друг с другом, и в третьих, наделённых правом процессуального руководства.

Если же обратиться к структуре УПК РФ, то мы увидим в нём целый раздел (раздел 5), включающий в себя процедуры обжалования и рассмотрения жалоб.

Законодатель посчитал необходимым выделить в отдельный раздел и главы процедуры, которые позволяют участникам уголовного судопроизводства обжаловать действия властных субъектов уголовного процесса.

Субъектами обжалования выступают практически все должностные лица органов предварительного расследования и прокуроры, а субъектами рассмотрения таких жалоб – руководители органов предварительного расследования и прокуроры, занимающие в иерархической структуре процессуальных полномочий вышестоящее положение.

Поэтому было бы логичным систематизировать и сгруппировать все уголовно-процессуальные нормы, связанные с процедурой обжалования действий и решений властных субъектов уголовного процесса внутри своей системы (системы процессуального руководства) также в отдельную главу. С точки зрения теории уголовного процесса можно утверждать о формировании института рассмотрения жалоб в системе властных субъектов уголовного процесса.

Согласно Методическим рекомендациям по юридико-техническому оформлению законопроектов (редакция 2021 г.)¹ структурными единицами закона явля-

ются части, разделы, подразделы, главы, параграфы и статьи. Представляется, что основанием для выделения в законе такой структурной единицы, как раздел, являются особенности, во-первых, связанные с предметом правового регулирования (правоотношениями), и, во-вторых, с особенностями метода правового регулирования:

1) правоотношения, возникающие между лицами, непосредственно расследующими уголовные дела, субъектами процессуального руководства и прокурорами всех уровней. Эти правоотношения возникают, существуют, прекращаются только между этими лицами, другие же участники уголовного процесса в данные процедуры прямо не вовлекаются;

2) причины возникновения разногласий между должностными лицами чаще всего связаны с осуществлением процессуального руководства предварительным расследованием;

3) повод для возникновения правоотношений – подача жалобы и её рассмотрение;

4) подача жалобы связана с несогласием одних должностных лиц органов предварительного расследования с процессуальными действиями и решениями других должностных лиц органов предварительного расследования;

5) наличие в уголовно-процессуальном законе правовых норм, позволяющих властным субъектам обжаловать решения вышестоящих властных субъектов процессуального руководства (ст.ст. 37–40.2, 41 УПК РФ и др.);

6) предметом рассмотрения жалобы является тот или иной акт процессуального руководства (требования прокурора, указания руководителя следственного органа, указания начальника органа дознания, начальника подразделения дознания);

7) жалобу рассматривает субъект процессуального руководства, занимающий более высокую ступень в системе процессуального руководства;

8) жалобу, как правило, подаёт субъект процессуального руководства, занимающий более низкую ступень в системе процессуального руководства;

¹ Методические рекомендации по юридико-техническому оформлению законопроектов (редакция 2021 года). утв. ГД ФС РФ 23.03.21 // СПС Консультант Плюс.

9) инициатором такой жалобы является субъект, занимающий более низкую процессуальную ступень в системе процессуального руководства;

10) задача рассмотрения таких жалоб – разрешение процессуальных разногласий между должностными лицами органов предварительного расследования и прокурорами;

11) цель разрешения таких жалоб – защита прав и законных интересов лиц и организаций, потерпевших от преступлений, а также защита личности от незаконного и необоснованного обвинения, осуждения, ограничения её прав и свобод.

Заключение

Завершённый и оформленный институт рассмотрения жалоб в системе властных субъектов уголовного процесса создаст более совершенный механизм разрешения процессуальных разногласий между вышеуказанными лицами.

Он гармонизирует отношения между указанными лицами, что сделает их более упорядоченными и, несомненно, повысит эффективность деятельности органов пред-

варительного расследования, качество расследования, полноту, объективность и всесторонность уголовного судопроизводства.

Разрешение же процессуальных разногласий между прокурором, лицами, непосредственно расследующими уголовные дела, и лицами, осуществляющими процессуальное руководство дознанием, предлагается рассматривать как частный случай существования такого правового механизма.

Наличие подобного правового инструмента способно согласовать и уравновесить уголовно-процессуальные полномочия НОД и НПД. Для эффективной работы органов дознания и их должностных лиц необходимо уточнить полномочия начальника органа дознания и начальника подразделения дознания и более чётко их разграничить. И сделать это надо опираясь на иерархию властных субъектов уголовного процесса, имея в виду приоритетность уголовно-процессуальных полномочий тех властных субъектов уголовного процесса, которые являются вышестоящими руководителями или руководителями вышестоящих органов.

Статья поступила в редакцию 01.04.2024.

ЛИТЕРАТУРА

1. Арутюнов А. С., Науменко О. А. Особенности реализации процессуальных и организационных функций начальника подразделения дознания // Общество и право. 2017. № 2. С. 211–214.
2. Бабич Н. В. Разграничение полномочий между прокурором и руководителем следственного органа // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Юридические науки. 2020. Вып. 3. С. 760–779.
3. Кульчарова А. В. Соотношение процессуальных и административных полномочий начальника подразделения дознания и начальника органа дознания // Научный портал МВД России. 2022. № 3. С. 70–76.
4. Кульчарова А. В. Процессуальные полномочия начальника подразделения дознания нуждаются в совершенствовании // Вестник Белгородского юридического института МВД России имени И. Д. Путилина. 2023. № 3. С. 50–54.
5. Мичурина О. В. Процессуальное руководство начальника органа дознания и начальника подразделения дознания: конкуренция или взаимодействие? // Вестник экономической безопасности. 2016. № 5. С. 98–101.
6. Митюкова М. А. К вопросу о процессуальных полномочиях начальника органа дознания // Сибирский юридический вестник. 2016. № 2. С. 115–122.
7. Науменко О. А. Новеллы уголовно-процессуального законодательства в части процессуального следствия начальника органа дознания // Общество и право. 2016. № 2. С. 237–239.
8. Садикова У. В. О расширении полномочий руководителя следственного органа на этапе окончания предварительного расследования // Труды Академии управления МВД России. 2020. № 2. С. 110–114.
9. Стефанова Е. Ю. Начальник органа дознания в современном уголовном процессе // Академическая мысль. 2018. № 2. С. 92–94.
10. Якубина Ю. П., Диденко Н. С. Проблемные аспекты прокурорского надзора за предварительным следствием // Юрист-Правовед. 2021. № 4. С. 130–134.

REFERENCES

1. Arutyunov A. S., Naumenko O. A. [Features of the implementation of procedural and organizational functions of the head of the inquiry unit]. In: *Obshchestvo i pravo* [Society and Law], 2017, no. 2, pp. 211–214.
2. Babich N. V. [Delineation of powers between the prosecutor and the head of the investigative body]. In: *Vestnik Rossiyskogo universiteta družby narodov. Seriya: Yuridicheskiye nauki* [Rudn Journal of Law], 2020, iss. 3, pp. 60–779.
3. Kulcharova A. V. [Correlation of procedural and administrative powers of the head of the inquiry unit and the head of the inquiry body]. In: *Nauchnyy portal MVD Rossii* [Scientific Portal of the Russia Ministry of the Interior], 2022, no. 3, pp. 70–76.
4. Kulcharova A. V. [Procedural powers of the head of the inquiry unit need to be improved]. In: *Vestnik Belgorodskogo yuridicheskogo instituta MVD Rossii imeni I. D. Putilina* [Vestnik of Putilin Belgorod Law Institute of Ministry of the Interior of Russia], 2023, no. 3, pp. 50–54.
5. Michurina O. V. [Procedural guidance of the head of the inquiry body and the head of the inquiry unit: competition or interaction?]. In: *Vestnik ekonomicheskoy bezopasnosti* [Bulletin of Economic Security], 2016, no. 5, pp. 98–101.
6. Mityukova M. A. [On the issue of procedural powers of the head of the inquiry body]. In: *Sibirskiy yuridicheskiy vestnik* [Siberian Legal Bulletin], 2016, no. 2, pp. 115–122.
7. Naumenko O. A. [Amendments to the criminal procedure legislation in terms of the procedural investigation of the head of the inquiry body]. In: *Obshchestvo i pravo* [Society and Law], 2016, no. 2, pp. 237–239.
8. Sadiokova U. V. [On expanding the powers of the head of the investigative body at the stage of completion of the preliminary investigation]. In: *Trudy Akademii upravleniya MVD Rossii* [Proceedings of Management Academy of the Ministry of the Interior of Russia], 2020, no. 2, pp. 110–114.
9. Stefanova E. Yu. [The head of the inquiry body in modern criminal proceedings]. In: *Akademicheskaya mysl* [Academic Thought], 2018, no. 2, pp. 92–94.
10. Yakubina Yu. P., Didenko N. S. [Problematic aspects of prosecutorial supervision over the preliminary investigation]. In: *Yurist-pravoved* [Jurist-Pravoved], 2021, no. 4, pp. 130–134.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Образцов Александр Викторович – кандидат юридических наук, доцент кафедры уголовного права, уголовного процесса и криминалистики Государственного университета просвещения;
e-mail: Obratstov-AB@yandex.ru

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Alexander V. Obratstov – Cand. Sci. (Law), Assoc. Prof., Department of Criminal Law, Criminal Procedure and Criminalistics, Federal State University of Education;
e-mail: Obratstov-AB@yandex.ru

ПРАВИЛЬНАЯ ССЫЛКА НА СТАТЬЮ

Образцов А. В. Соотношение уголовно-процессуальных полномочий начальника органа дознания и начальника подразделения дознания // Московский юридический журнал. 2024. № 4. С. 59–65.
DOI: 10.18384/2949-513X-2024-4-59-65

FOR CITATION

Obratstov A. V. The Relation Between Criminal Procedural Powers of the Head of the Investigative Body and the Head of the Inquiry Office. In: *Moscow Juridical Journal*, 2024, no. 4, pp. 59–65.
DOI: 10.18384/2949-513X-2024-4-59-65