

УДК 343.136

DOI: 10.34670/AR.2019.90.9.021

Сравнительно-правовой анализ процессуального и управленческого статуса начальника подразделения дознания и руководителя следственного органа

Кульчарова Альбина Владимировна

Старший инспектор Астраханского линейного отдела МВД России на транспорте, подполковник полиции, адъюнкт кафедры уголовного процесса, Нижегородская академия МВД России, 603950, Российская Федерация, Нижний Новгород, ш. Анкудиновское, 3; e-mail: albi_cha@mail.ru

Аннотация

Административные и процессуальные полномочия начальника подразделения дознания и руководителя следственного органа напрямую связаны с деятельностью по организации эффективной работы в возглавляемых ими подразделениях. При фактическом и юридическом тождестве целей, задач, функций таких властных участников уголовного судопроизводства России, как руководитель следственного органа и начальник подразделения дознания, законодатель необъяснимо ограничил сугубо процессуальные полномочия последнего. Как следствие, это объективно сказывается и на эффективности управления вверенным ему специализированным органом дознания, и на практических итоговых результатах той формы расследования, которую он призван властно контролировать, оптимизировать, направлять. В сравнении с руководителем следственного органа, функциональные обязанности начальника подразделения дознания весьма ограничены. Большая часть процессуальных полномочий необъяснимо делегирована либо прокурору, либо начальнику органа дознания, что нельзя признать оправданным. В итоге, в отличие от руководителя следственного органа, начальник подразделения дознания, в силу предоставленных ему законом полномочий, не может самостоятельно обеспечить полноценный ведомственный процессуальный контроль за соблюдением подчиненными сотрудниками уголовно-процессуального законодательства, а также непосредственно за процедурой осуществления уголовного судопроизводства на досудебном этапе. Необходимо привести административный и процессуальный статус начальника подразделения дознания в соответствие со статусом руководителя следственного органа, исключив из управленческой вертикали дублирование этих полномочий начальником органа дознания.

Для цитирования в научных исследованиях

Кульчарова А.В. Сравнительно-правовой анализ процессуального и управленческого статуса начальника подразделения дознания и руководителя следственного органа // Вопросы российского и международного права. 2019. Том 9. № 9А. С. 241-247. DOI: 10.34670/AR.2019.90.9.021

Ключевые слова

Дознание, начальник подразделения дознания, начальник органа дознания, полномочия, руководитель следственного органа.

Введение

Начальник подразделения дознания и руководитель следственного органа – основные участники уголовного судопроизводства со стороны обвинения. Представляя интересы государства, они реализуют функцию уголовного преследования. Работая в одном направлении, стремясь изобличить и привлечь к уголовной ответственности лиц, совершивших преступления, данные участники уголовного процесса, несмотря на тождество (наличествующих) административных функций, наделены законодателем специфичными, отличными друг от друга процессуальными полномочиями.

Основная часть

Смежность процессуальных статусов начальника подразделения дознания и руководителя следственного органа наблюдается уже при ознакомлении с основными понятиями, отраженными в ст. 5 УПК РФ. Начальником подразделения дознания является должностное лицо органа дознания, возглавляющее соответствующее специализированное подразделение, осуществляющее предварительное расследование в форме дознания (п. 17.1 ст. 5 УПК РФ). Руководителем следственного органа, согласно п. 38.1 этой же статьи, признается должностное лицо, возглавляющее соответствующее следственное подразделение, также осуществляющее предварительное расследование, но в форме предварительного следствия.

По сути, начальник подразделения дознания и руководитель следственного органа являются равнозначными должностными лицами, осуществляющими процессуальное руководство и административный контроль (управление) за деятельностью специализированного органа предварительного расследования. Однако их процессуальные полномочия кардинально отличны друг от друга, в связи с чем целями данной статьи являются выявление этих расхождений и проведение сравнительно-правового анализа процессуального и управленческого статуса этих должностных лиц. Необходимость точного решения этой задачи имеет практическое значение для внесения ясности в правовой статус указанных лиц, определения полномочий, способствующих быстрому и наиболее эффективному предварительному расследованию.

А.П. Кругликов считает, что положение начальника подразделения дознания в некоторой степени схоже с положением руководителя следственного органа [Кругликов, Дикарев, Зайцева, 2015]. Противоположной позиции придерживается М.А. Митюкова, полагая, что с процессуальным статусом руководителя следственного органа следует сравнивать положение начальника органа дознания [Митюкова, 2016]. Куда как более радикален А.А. Осипов, который предлагает «уравнять начальника подразделения дознания в правах и обязанностях с руководителем следственного органа и исключить тем самым участие прокурора при принятии процессуальных решений, связанных с непосредственным расследованием уголовных дел» [Осипов, 2009, 113].

С указанными выше мнениями ученых о фактической схожести положения начальника

подразделения дознания и руководителя следственного органа сложно не согласиться, поскольку, несмотря на имеющиеся различия в процессуальных полномочиях указанных лиц, их административные (управленческие) полномочия по факту однотипны, осуществляются на основе однородных ведомственных правовых актов и направлены на решение тождественных целей и задач.

Административные полномочия начальника подразделения дознания и руководителя следственного органа напрямую связаны с деятельностью по организации эффективной работы в возглавляемых ими подразделениях. Данные должностные лица формируют структуру органов предварительного расследования, определяют их компетенцию (внутреннюю), распорядок работы, рабочую нагрузку, порядок взаимодействия с органами, осуществляющими оперативно-розыскную, экспертно-криминалистическую деятельность, прокурорский надзор и судебный контроль. Проводя систематический анализ оперативной обстановки, они определяют качество и состояние работы по расследованию и раскрытию преступлений, оценивают результаты всего подразделения и каждого подчиненного. При выявлении упущений в работе эти субъекты вносят соответствующие предложения вышестоящему руководству, разрабатывают и реализуют мероприятия по их устранению, принимают меры по улучшению оперативно-служебной деятельности органов предварительного расследования. Детально планируя работу в своем подразделении, начальник подразделения дознания и руководитель следственного органа на постоянной основе контролируют выполнение плановых мероприятий, обеспечивают соблюдение сотрудниками требований ведомственных нормативных правовых актов, служебной дисциплины и законности. Они также проводят мероприятия по повышению уровня профессионального мастерства, представляют подчиненных сотрудников к поощрениям или взысканиям за достижения по службе или упущения в работе, к присвоению специальных званий, повышению по службе. Перечисленный перечень административных полномочий не является исчерпывающим, призван не только обеспечить эффективность расследования преступлений, но и создать условия для качественного расследования уголовных дел, рассмотрения материалов процессуальных проверок.

Несмотря на большой объем вышеперечисленных административных обязанностей, полномочия начальника подразделения дознания и руководителя следственного органа на этом не ограничиваются. Данные должностные лица обладают также контролирующими и процессуальными полномочиями, сравнительно-правовой анализ которых мы проведем ниже.

Прежде чем приступить к анализу процессуальных полномочий начальника подразделения дознания и руководителя следственного органа, следует отметить, что процессуальные полномочия данных лиц по своей сути сходны и регулируются нормами УПК РФ и типовых нормативно-правовых актов. Однако, в сравнении с руководителем следственного органа, функциональные обязанности начальника подразделения дознания довольно ограничены. Большая часть процессуальных полномочий, которыми, наравне с руководителем следственного органа, мог бы обладать начальник подразделения дознания, законодатель разделил между прокурором и начальником органа дознания. Мы придерживаемся мнения У.А. Мусеибова, что такое правовое регулирование нельзя признать оптимальным и чем-либо оправданным [Мусеилов, 2016], поскольку полномочия по процессуальному руководству предварительным следствием предоставлены законом одному должностному лицу – руководителю следственного органа, а дознанием – трем должностным лицам: начальнику подразделения дознания, начальнику органа дознания, прокурору. Это подразумевает, что расследование уголовных дел о преступлениях небольшой и средней тяжести (якобы)

обеспечено законом большими гарантиями достижения целей досудебного судопроизводства, чем расследование тяжких и особо тяжких преступлений.

Приступим к изложению комплекса равнозначных процессуальных полномочий, без которых руководство вверенными специализированными подразделениями предварительного расследования фактически невозможно. Это, в частности, следующие полномочия: по поручению производства дознания по уголовному делу начальником подразделения дознания дознавателю (п. 1 ч. 1 ст. 40.1 УПК РФ), а предварительного следствия – руководителем следственного органа следователю (п. 1 ч. 1 ст. 39 УПК РФ); по проверке материалов сообщения о преступлении (п. 1 ч. 3 ст. 40.1 УПК РФ и п. 2 ч. 1 ст. 39 УПК РФ) и материалов уголовных дел, находящихся в производстве дознавателя (п. 1 ч. 3 ст. 40.1 УПК РФ) и следователя (п. 2 ч. 1 ст. 39 УПК РФ); по даче дознавателю (п. 2 ч. 3 ст. 40.1 УПК РФ), следователю (п. 3 ч. 1 ст. 39 УПК РФ) указаний о направлении расследования, производстве отдельных следственных действий, об избрании в отношении подозреваемого (обвиняемого) меры пресечения, о квалификации обвинения и об объеме обвинения. К ним также относятся полномочия: давать письменные указания по уголовному делу, обязательные для исполнения дознавателем (ч. 4 ст. 40.1 УПК РФ), следователем (ч. 3 ст. 39 УПК РФ, за исключением оговоренных в законе случаев); изымать уголовное дело у дознавателя (п. 2 ч. 1 ст. 40.1 УПК РФ), следователя (п. 1 ч. 1 ст. 39 УПК РФ) с обязательным указанием оснований такой передачи; отменять незаконные постановления дознавателя (п. 3 ч. 1 ст. 40.1 УПК РФ), следователя (п. 2.2 ч. 1 ст. 39 УПК РФ) о приостановлении производства дознания по уголовному делу; лично возбуждать уголовное дело в порядке, установленном УПК РФ, принимать его к своему производству и проводить дознание (в случае с начальником подразделения дознания, ч. 2 ст. 40.1 УПК РФ), предварительное следствие (в случае с руководителем следственного органа, ч. 2 ст. 39 УПК РФ) в полном объеме, с обладанием полномочий дознавателя (следователя) или руководителя группы дознавателей (следственной группы).

Несмотря на явное тождество процессуальных полномочий начальника подразделения дознания и руководителя следственного органа, на вышеперечисленном конвенциональное единство их процессуальных статусов заканчивается. Далее процессуальная роль начальника подразделения дознания на законодательном уровне ослабевает, наблюдается дифференциация процессуальных полномочий между другими субъектами уголовного судопроизводства – начальником органа дознания и прокурором. У руководителя следственного органа, наоборот, отмечается укрепление процессуальной самостоятельности с усилением независимости его полномочий, в том числе и от прокурора.

В ходе предварительного следствия руководитель следственного органа наделен правом дачи следователю согласия на возбуждение перед судом ходатайства об избрании, о продлении, об отмене или изменении меры пресечения, а также о производстве иного процессуального действия, допускаемого на основании судебного решения (п. 4 ч. 1 ст. 39 УПК РФ), в то время как при осуществлении дознания данным правом обладает только прокурор (п. 5 ч. 2 ст. 37 УПК РФ), который, в отличие от первого, при рассмотрении вопроса о даче согласия дознавателю лишен права личного допроса подозреваемого, обвиняемого без принятия уголовного дела к своему производству.

Руководитель следственного органа наравне с прокурором, реализующим свои полномочия в отношении дознавателя, наделен следующими правами: разрешения отводов, заявленных следователю (п. 5 ч. 1 ст. 39 УПК РФ), дознавателю (п. 9 ч. 2 ст. 37 УПК РФ), а также их самоотводов; отстранения следователя (п. 6 ч. 1 ст. 39 УПК РФ), а прокурор – дознавателя (п.

10 ч. 2 ст. 37 УПК РФ) от дальнейшего производства расследования, если ими допущено нарушение требований уголовно-процессуального закона; рассмотрения жалоб на действия (бездействие) и решения следователя и дознавателя соответственно. Руководитель следственного органа компетентен продлить следователю (п. 8 ч. 1 ст. 39 УПК РФ), а прокурор – дознавателю (ч. 2, 4-5 ст. 223 УПК РФ) срок предварительного расследования по уголовному делу, соединить в одно производство уголовные дела, находящиеся в производстве следователя, а прокурор – дела, находящиеся в производстве дознавателя (ч. 3 ст. 153 УПК РФ). Также руководитель следственного органа уполномочен утвердить постановление следователя (п. 9 ч. 1 ст. 39 УПК РФ), а прокурор – постановление дознавателя (п. 13 ч. 2 ст. 37 УПК РФ) о прекращении производства по уголовному делу. Они же могут вернуть уголовное дело для производства дополнительного расследования (п. 15 ч. 2 ст. 37 УПК РФ, п. 11 ч. 1 ст. 39 УПК РФ).

Следует отметить, что правом возврата уголовного дела дознавателю для производства дополнительного дознания, производства дознания в общем порядке, пересоставления обвинительного акта или обвинительного постановления, помимо прокурора, в соответствии с п. 9 ч. 1 ст. 40.2 УПК РФ, также обладает начальник органа дознания, процессуальные полномочия которого при осуществлении дознания совпадают с аналогичными процессуальными функциями руководителя следственного органа. Начальник органа дознания наделен правом принятия решения о производстве дознания группой дознавателей и об изменении ее состава (п. 7 ч. 1 ст. 40.2 УПК РФ), руководитель следственного органа – о производстве следствия следственной группой (п. 1 ч. 1 ст. 39 УПК РФ). Обе процессуальные фигуры обладают правом вынесения постановления о восстановлении утраченного уголовного дела либо его материалов (п. 8 ч. 1 ст. 40.2 УПК РФ, ч. 1 ст. 158.1 УПК РФ). Несколько различны полномочия названных должностных лиц в части подписания завершающего предварительное расследование документа, поскольку руководитель следственного органа согласовывает обвинительное заключение по уголовному делу (ч. 6 ст. 220 УПК РФ), а начальник органа дознания утверждает обвинительный акт или обвинительное постановление по уголовному делу (п. 10 ч. 1 ст. 40.2 УПК РФ).

Заключение

Таким образом, проведенный анализ процессуальных и управленческих статусов начальника подразделения дознания и руководителя следственного органа показал характерную идентичность управленческих функций данных должностных лиц и значительные отличия в порядке осуществления процессуальных функций. В отличие от руководителя следственного органа, начальник подразделения дознания, в силу предоставленных ему законом полномочий, не может самостоятельно обеспечить полноценный ведомственный процессуальный контроль за соблюдением подчиненными сотрудниками процедуры досудебной стадии уголовного судопроизводства. Деятельность специализированных подразделений дознания также зависит от качественной и оперативной реализации процессуальных полномочий, закрепленных за начальником органа дознания и прокурором. В целях оптимизации процессуального статуса начальника подразделения дознания и создания приемлемых условий для максимально оперативного и качественного расследования уголовных дел в форме дознания предлагаем расширить процессуальный статус начальника подразделения дознания, уравнив его с руководителем следственного органа.

Библиография

1. Арепьева Т.А. Начальник подразделения дознания в российском уголовном процессе: дис. ... канд. юрид. наук. Воронеж, 2013. 227 с.
2. Гаврилов Б.Я. Эффективность досудебного производства // Уголовное судопроизводство. 2017. № 2. С. 19-26.
3. Галиахметов М.Р. Начальник подразделения дознания, его полномочия // Вестник Оренбургского государственного университета. 2010. № 3. С. 25-26.
4. Кругликов А.П., Дикарев И.С., Зайцева Е.А. Уголовный процесс. М., 2015. 688 с.
5. Митюкова М.А. К вопросу о процессуальных полномочиях начальника органа дознания // Сибирский юридический вестник. 2016. № 2. С. 115-123.
6. Мусейбов У.А. Процессуальные полномочия начальника подразделения дознания: дис. ... канд. юрид. наук. Воронеж, 2013. 269 с.
7. Мусейбов У.А. Процессуальные функции и полномочия прокурора // Российский следователь. 2016. № 21. С. 6-10.
8. Насонова И.А., Степанова Т.А. Начальник подразделения дознания как субъект осуществления функции уголовного преследования // Вестник Воронежского института ФСИН России. 2012. № 1. С. 112-114.
9. Осипов А.А. Правовой статус начальника подразделения дознания должен быть изменен // Право и образование. 2009. № 3. С. 111-115.
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/

Comparative legal analysis of the procedural and administrative status of heads of inquiry divisions and heads of investigative bodies

Al'bina V. Kul'charova

Chief Inspector at the Astrakhan Line Transport Department
of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation,
Police Lieutenant Colonel,
Postgraduate at the Department of criminal procedure,
Nizhny Novgorod Academy of the Ministry
of Internal Affairs of the Russian Federation,
603950, 3 Ankudinovskoe hwy, Nizhny Novgorod, Russian Federation;
e-mail: albi_cha@mail.ru

Abstract

Administrative and procedural powers of heads of inquiry divisions and heads of investigative bodies in the Russian Federation are directly related to the organisation of effective work in units headed by them. Though we can see the actual and legal identity of the goals, objectives and functions of heads of inquiry divisions and heads of investigative bodies, the legislator inexplicably limited the purely procedural powers of the former. This objectively affects the effectiveness of the administration of a specialised inquiry body and the practical final results of the form of investigation. In comparison with heads of investigative bodies, functional duties of heads of inquiry divisions are very limited. Most of the procedural powers are inexplicably delegated to either public prosecutors or heads of inquiry bodies. As a result, unlike heads of investigative bodies, heads of inquiry divisions cannot independently ensure full departmental procedural control over the observance of the criminal procedural legislation by subordinate employees, as well as directly over

criminal proceedings at the pre-trial stage. As a consequence, it is necessary to make the administrative and procedural status of heads of inquiry divisions consistent with the status of heads of investigative bodies, excluding overlapping of the powers of heads of inquiry divisions and heads of inquiry bodies.

For citation

Kul'charova A.V. (2019) Sravnitel'no-pravovoi analiz protsessual'nogo i upravlencheskogo statusa nachal'nika podrazdeleniya doznaniya i rukovoditelya sledstvennogo organa [Comparative legal analysis of the procedural and administrative status of heads of inquiry divisions and heads of investigative bodies]. *Voprosy rossiiskogo i mezhdunarodnogo prava* [Matters of Russian and International Law], 9 (9A), pp. 241-247. DOI: 10.34670/AR.2019.90.9.021

Keywords

Inquiry, head of an inquiry division, head of an inquiry body, powers, head of an investigative body.

References

1. Arep'eva T.A. (2013) *Nachal'nik podrazdeleniya doznaniya v rossiiskom ugolovnom protsesse. Doct. Diss.* [Heads of inquiry divisions in Russia's criminal procedure. Doct. Diss.] Voronezh.
2. Galiakhmetov M.R. (2010) *Nachal'nik podrazdeleniya doznaniya, ego polnomochiya* [Heads of inquiry divisions, their powers]. *Vestnik Orenburgskogo gosudarstvennogo universiteta* [Bulletin of Orenburg State University], 3, pp. 25-26.
3. Gavrilov B.Ya. (2017) *Effektivnost' dosudebnogo proizvodstva* [The effectiveness of pre-trial proceedings]. *Ugolovnoe sudoproizvodstvo* [Criminal procedure], 2, pp. 19-26.
4. Kruglikov A.P., Dikarev I.S., Zaitseva E.A. (2015) *Ugolovnyi protsess* [Criminal procedure]. Moscow.
5. Mityukova M.A. (2016) *K voprosu o protsessual'nykh polnomochiyakh nachal'nika organa doznaniya* [On the procedural powers of heads of inquiry bodies]. *Sibirskii yuridicheskii vestnik* [Siberian legal bulletin], 2, pp. 115-123.
6. Museibov U.A. (2016) *Protsessual'nye funktsii i polnomochiya prokurora* [Procedural functions and powers of public prosecutors]. *Rossiiskii sledovatel'* [Russian investigator], 21, pp. 6-10.
7. Museibov U.A. (2013) *Protsessual'nye polnomochiya nachal'nika podrazdeleniya doznaniya. Doct. Diss.* [Procedural powers of heads of inquiry divisions. Doct. Diss.] Voronezh.
8. Nasonova I.A., Stepanova T.A. (2012) *Nachal'nik podrazdeleniya doznaniya kak sub"ekt osushchestvleniya funktsii ugolovnogo presledovaniya* [The head of an inquiry division as a participant in criminal proceedings, performing the function of criminal prosecution]. *Vestnik Voronezhskogo instituta FSIN Rossii* [Bulletin of Voronezh Institute of the Federal Penitentiary Service of the Russian Federation], 1, pp. 112-114.
9. Osipov A.A. (2009) *Pravovoi status nachal'nika podrazdeleniya doznaniya dolzhen byt' izmenen* [The legal status of heads of inquiry divisions should be changed]. *Pravo i obrazovanie* [Law and education], 3, pp. 111-115.
10. *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 30/08/19].