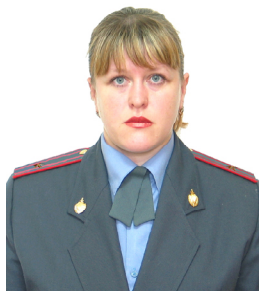




УДК 343



**Елена Николаевна ПОГОРЕЛОВА,**

старший преподаватель кафедры уголовного процесса и организации расследования преступлений  
Сибирского юридического института МВД России (г. Красноярск),  
кандидат юридических наук

## СООТНОШЕНИЕ ПРОЦЕССУАЛЬНЫХ ПОЛНОМОЧИЙ НАЧАЛЬНИКА ОРГАНА ДОЗНАНИЯ И НАЧАЛЬНИКА ПОДРАЗДЕЛЕНИЯ ДОЗНАНИЯ

### THE CORRELATION OF PROCEDURAL POWERS OF THE HEAD OF INQUIRY DEPARTMENT AND THE HEAD OF INQUIRY SUBDIVISION

*Статья посвящена соотношению процессуального статуса начальника органа дознания, начальника подразделения дознания и проблемам правового регулирования их статуса.*

*The article is devoted to correlation of procedural status of the head of inquiry department, the head of inquiry subdivision and the problems of legal regulation of their status.*

**Ключевые слова:** дознаватель, начальник органа дознания, начальник подразделения дознания.

**Keywords:** the investigator, the chief of inquiry department, the chief of inquiry subdivision.

**А**нализ проблем законодательной регламентации полномочий начальника органа дознания и начальника подразделения дознания считаю необходимым начать с определения понятий органа дознания, и указанных должностных лиц, приведенных в тексте закона.

Пункт 24 ст. 5 и ч. 1 ст. 40 УПК РФ, определяющие понятие органов дознания, на мой взгляд, несколько не связаны между собой. Так, согласно п. 24 ст. 5 УПК РФ органы дознания – это государственные органы и должностные лица, уполномоченные в соответствии с УПК РФ осуществлять дознание и другие процессуальные полномочия. Однако основным признаком органов внутренних дел как органов дознания, а равно иных органов исполнительной власти является их наделение в соответствии с федеральным законом полномочиями по осуществлению оперативно-розыскной деятельности. Представляется, данные правовые нормы

требуют уточнения и единообразного толкования.

Возможно, указание на осуществление оперативно-розыскной деятельности должно включаться в понятие «орган дознания» (п. 24 ст. 5 УПК РФ) как признак, отграничивающий органы дознания от иных органов исполнительной власти.

Согласно п. 17 ст. 5 УПК РФ начальником органа дознания может считаться не только сам руководитель соответствующего органа (например, ОВД), но и всякое «должностное лицо органа дознания... уполномоченное давать поручения о производстве дознания и неотложных следственных действий, осуществлять иные полномочия, предусмотренные Кодексом».

Однако подразделение дознания в определенном смысле можно считать органом дознания, начальник подразделения дознания – должностное лицо органа дознания, и в его полномочия также входят поручения о производстве дознания



и неотложных следственных действий. Под это определение подпадают и начальники специализированных подразделений дознания. Следовательно, в определенном смысле начальника подразделения дознания можно считать начальником органа дознания.

Полномочия начальника органа дознания в отличие от полномочий начальника подразделения дознания в законе четко не определены. Более того, о начальнике органа дознания как субъекте процессуальной деятельности законодатель говорит в 10 статьях УПК РФ. Во всех иных случаях речь в законе идет либо об органе дознания, либо о дознавателе.

Понятие начальника органа дознания дано в п.1 7 ст. 5 УПК РФ; это – должностное лицо органа дознания, в том числе заместитель начальника органа дознания, уполномоченное давать поручения о производстве дознания и неотложных следственных действий, осуществлять иные полномочия, предусмотренные УПК РФ. Начальник органа дознания может действовать в процессе и как самостоятельная процессуальная фигура, когда речь идет о внутренних взаимоотношениях в органе дознания (ч.ч. 1, 4 ст. 41, ч. 3 ст. 144 УПК РФ), и от имени органа дознания в целом, когда вступает в отношения с другими субъектами, – в последнем случае закон, имея в виду начальника органа дознания, употребляет термин «орган дознания» (ч. 1 ст. 157 и др.). Действуя в этих качествах, начальник органа дознания (а в ряде случаев – и его заместитель) вправе возлагать на должностное лицо органа дознания полномочия органа дознания (ч. 1 ст. 41 УПК РФ), продлевать по ходатайству дознавателя срок проверки сообщения о преступлении (ч. 3 ст. 144 УПК РФ), давать дознавателю обязательные указания (ч. 4 ст. 41 УПК РФ) по всем вопросам проведения дознания, возбуждать уголовное дело при наличии признаков преступления, по которому производство предварительного следствия обязательно (ч. 1 ст. 144, ч. 1 ст. 157 УПК РФ), направлять уголовное дело руководителю

следственного отдела после возбуждения уголовного дела и выполнения неотложных следственных действий, а по уголовным делам, указанным в ч. 3 ст. 150 УПК РФ, – для производства дознания (п. 3 ст. 149 УПК РФ), утверждать обвинительный акт (ч. 4 ст. 225 УПК РФ). В то же время в некоторых случаях, говоря о действиях органа дознания, законодатель, очевидно, не имел в виду, что их всегда совершает либо дает специальное указание на их проведение сам начальник органа дознания (или его заместитель), хотя он, конечно, имеет такое право. Речь идет о задержании лица по подозрению в совершении преступления (ст. 91 УПК РФ), направлении сообщения о задержании подозреваемого (ч. 3 ст. 92 УПК РФ), проведении неотложных следственных действий, розыскных и оперативно-розыскных мероприятий (ст. 157 УПК РФ).

Вместе с тем, обращаясь к понятию дознавателя, которому может быть поручено производство дознания, считаем необходимым указать следующее. В соответствии с п. 7 ст. 5 УПК РФ дознаватель – это должностное лицо органа дознания, правомочное либо уполномоченное начальником органа дознания осуществлять предварительное расследование в форме дознания, а также иные полномочия, предусмотренные УПК РФ.

Процессуальный статус дознавателя должностные лица органов внутренних дел могут приобрести в двух случаях:

1) когда должностное лицо ОВД правомочно в силу своего служебного положения осуществлять расследование преступлений в форме дознания;

2) когда начальник органа дознания уполномочил кого-либо из должностных лиц ОВД осуществлять уголовно-процессуальные полномочия, иными словами, делегировал подчиненному сотруднику осуществление уголовно-процессуальных обязанностей, присущих дознавателю.

Соответственно, функции дознавателя могут быть делегированы как штатному дознавателю, и он в этом случае является лицом, правомочным на производство



дознания, так и любому иному сотруднику органа дознания (участковому уполномоченному, оперуполномоченному уголовного розыска, оперуполномоченному ОБЭП и другим) за исключением случаев, если данное лицо проводило или проводит по этому уголовному делу оперативно-розыскные мероприятия (ч. 2 ст. 41 УПК РФ), и данное лицо будет являться лицом, уполномоченным на производство дознания.

Анализ УПК РФ позволяет утверждать, что начальником органа дознания полномочия дознавателя могут быть делегированы любому должностному лицу, начальником же подразделения дознания поручение о производстве дознания может быть дано только сотруднику специализированного подразделения, то есть лицу, правомочному на производство дознания. Таким образом, в отношении начальника подразделения дознания вопросов не возникает.

Что касается возложения полномочий дознавателя начальником органа дознания, то здесь необходимо признать, что механизм делегирования процессуальных полномочий (или уполномочивания) не получил должного регулирования в УПК РФ. В деятельности ОВД делегирование процессуальных полномочий осуществляется путем написания начальником органа дознания соответствующей резолюции подчиненному сотруднику подразделения службы криминальной милиции либо милиции общественной безопасности. Под резолюцией следует понимать решение, распоряжение начальника в форме надписи на бумагах по конкретному вопросу.

Резолюцию начальника органа дознания следует рассматривать как своеобразную доверенность на производство процессуальной деятельности тем должностным лицом, которому она адресована. Именно резолюция начальника органа дознания является правовым основанием для осуществления должностными лицами ОВД различных видов уголовно-процессуальной деятельности, а также моментом приобретения конкретным должностным лицом ОВД статуса дознавателя.

Вместе с тем в деятельности органов внутренних дел поручение о производстве дознания принимает в связи с неурегулированностью в законе самые различные формы. Следует признать, что такое положение недопустимо ни в соответствии с требованиями к законодательной технике, ни в соответствии с правилами делового документооборота.

Между тем и в юридической литературе встречаются разные точки зрения на этот счет. Так, Б.Я. Гаврилов указывает, что возложение на сотрудника органа внутренних дел полномочий по осуществлению функции предварительного расследования в форме дознания, исходя из содержания ч. 1 ст. 41 УПК РФ, осуществляется приказом или распоряжением в письменной форме, изданным начальником органа внутренних дел или его заместителем. В этом случае сотрудник ОВД приобретает процессуальный статус дознавателя.<sup>1</sup>

Возложить на дознавателя полномочия органа дознания по расследованию преступления в форме дознания вправе только начальник органа дознания или его заместитель. Буквальное уяснение данного требования ч. 1 ст. 41 УПК РФ свидетельствует о том, что дознаватель не может приступить к проверке сообщения о преступлении без соответствующего указания начальника органа дознания или его заместителя. В то же время согласно правовым предписаниям, содержащимся в ч. 1 ст. 145 и ч. 1 ст. 146 УПК РФ, дознаватель уполномочен принимать решение о возбуждении уголовного дела без какого-либо предварительного согласования с руководителями органа дознания.

Не может не вызывать обоснованного недоумения, с учетом содержания ч. 17 ст. 5, ст.ст. 40, 144, 146, 148, 157 УПК РФ и некоторых других, предусматривающих право и обязанность начальника органа дознания принять, проверить сообщение о преступлении, при наличии повода и основания, предусмотренных ст. 140 УПК РФ, возбудить уголовное дело с вынесением соответствующего постанов-



ления, произвести расследование в установленном законом порядке с соблюдением процессуальных сроков, отсутствие в данном случае полномочия начальника органа дознания на составление итогового процессуального документа – обвинительного акта. Согласно ст. 225 УПК РФ обвинительный акт составляется дознавателем. Получается, что начальник органа дознания в полном объеме проводит расследование преступления в форме дознания, а обвинительный акт по результатам расследования должен будет составлять дознаватель данного органа дознания с последующим утверждением его у начальника этого же органа дознания. Очевидно, что это не только усложняет производство дознания, но и просто нелогично. Представляется совершенно справедливым предложение О.А. Малышевой о дополнении ч. 1 ст. 225 УПК РФ после слов «По окончании дознания» словами «орган дознания».<sup>2</sup>

Полагаем, что, являясь руководителем, начальник органа дознания должен иметь возможность самостоятельно принимать решения по всем вопросам, которые подлежат разрешению должностными лицами подчиненных ему подразделений. Таким образом, помимо принадлежащих только начальнику органа дознания процессуальных полномочий, он должен быть наделен всеми полномочиями подчиненных ему сотрудников. Подобные утверждения неоднократно высказывались в научной литературе.<sup>3</sup>

Следующую проблему, на наш взгляд, порождает п. 1 ч. 1 ст. 40.1 УПК РФ, устанавливающий полномочие начальника подразделения дознания поручать дознавателю выполнение неотложных следственных действий либо производство дознания по уголовному делу. Вместе с тем ст. 41 УПК РФ четко определяет: полномочия органа дознания, предусмотренные п. 1 ч. 2 ст. 40 УПК РФ (п. 2 данной статьи гласит: «На органы дознания возлагаются: ... 2) выполнение неотложных следственных действий по уголовным делам, по которым производство предвари-

тельного следствия обязательно, – в порядке, установленном статьей 157 настоящего Кодекса»), возлагаются на дознавателя начальником органа дознания или его заместителем.

Возникает вопрос: так кто же имеет право поручать дознавателю выполнение неотложных следственных действий.

Казалось бы, ответ очевиден: на это правомочны и начальник органа дознания, и начальник подразделения дознания. Однако, на наш взгляд, не мешало бы четко оговорить данный момент в тексте уголовно-процессуального закона. Сложившееся сегодня положение дел неприемлемо для такой сферы общественных отношений, как правоприменительная деятельность, и в частности уголовное судопроизводство, где затрагиваются правовой статус личности, ее права и свободы.

Обращая внимание на то, что теперь в одном органе двое должностных лиц вправе давать поручения о производстве дознания, неотложных следственных действий и их указания обязательны для исполнения дознавателем, акцентируем еще раз внимание на том, что сегодня «правомочные» дознаватели обязаны подчиняться и начальнику подразделения дознания, и вышестоящим начальникам – начальникам ОВД и их заместителям по МОБ. Более того, начальник подразделения дознания помимо процессуальных возможностей обладает и административными возможностями в отношении подчиненных ему дознавателей, что чревато утратой последними процессуальной самостоятельности. Процессуальная самостоятельность дознавателя и так ограничивалась процессуальным контролем начальника органа дознания и прокурора, а теперь еще и начальника подразделения дознания.

Вообще целесообразность столь обширных властных полномочий прокурора по отношению к дознавателем при осуществлении надзора вызывает, мягко говоря, сомнения, по крайней мере, положения п. 4 ч. 2 ст. 37 УПК РФ, который наделяет прокурора правом давать дознавателю обязательные для него письменные



указания о направлении расследования, производстве процессуальных действий. С учетом этого дознаватель вовсе лишен какой-либо самостоятельности ввиду того, что суть его деятельности заключается в производстве расследования. По мнению Д.А. Гришина, с которым мы полностью солидарны, «в указанных полномочиях прокурора нет необходимости. Если законодатель опасается нарушения законности при производстве дознания, то в данном случае прокурор дает согласие дознавателю на возбуждение перед судом ходатайств о производстве процессуальных действий, в частности применение меры пресечения, требующих судебного разрешения, утверждает обвинительный акт. В противном случае законодатель опять-таки изначально признает несостоятельность данной формы расследования, неспособность должностного лица подразделения дознания, как правило, лица с высшим юридическим образованием, самостоятельно на должном уровне провести расследование, обеспечив соблюдение закона»<sup>4</sup>.

При рассмотрении процессуального статуса начальника подразделения дознания напрашивается вывод о неоправданном лишении его права давать дознавателю указания о привлечении лица в качестве обвиняемого (тем более что изменения, внесенные в ч. 3 ст. 224 УПК РФ тем же законом, разрешили имевшиеся споры о возможности предъявления обвинения при производстве дознания) и ограничении права ходатайствовать перед прокурором об отмене незаконных или необоснованных постановлений дознавателя только случаями, когда такое постановление вынесено в связи с принятием решения об отказе в возбуждении уголовного дела.

Как мы уже установили, полномочия начальника подразделения дознания, в отличие от полномочий начальника органа дознания, четко регламентированы в ст. 40.1 УПК РФ. Начальник подразделения дознания по отношению к подчиненным дознавателям вправе поручать не только выполнение неотложных следственных действий или производство дознания

по уголовному делу, но и проверку сообщений о преступлении и принятие по нему решения в порядке ст. 145 УПК РФ, изымать уголовное дело у дознавателя и передавать его другому дознавателю с обязательным указанием оснований такой передачи, отменять необоснованные постановления дознавателя о приостановлении производства дознания по уголовному делу, вносить прокурору ходатайства об отмене незаконных или необоснованных постановлений дознавателя об отказе в возбуждении уголовного дела, давать дознавателю указания о направлении расследования, производстве отдельных следственных действий, об избрании в отношении подозреваемого меры пресечения, о квалификации преступления и об объеме обвинения.

По мнению А. Александрова и С. Белова, введение законодателем в число участников уголовного судопроизводства начальника подразделения дознания в определенной мере ослабляет процессуальное положение начальника органа дознания, статус которого сохраняется номинально, но перестает иметь практическое процессуальное значение, бывшее и ранее весьма неопределенным.<sup>5</sup> Данная точка зрения представляется справедливой.

Вместе с тем процессуальные действия, которые УПК РФ позволяет или обязывает выполнять орган дознания, начальник подразделения дознания может выполнять самостоятельно или поручать дознавателям вверенного ему специализированного подразделения. При этом начальник подразделения дознания в процессуальном плане независим от начальника органа дознания, и поднадзорен прокурору, который уполномочен реализовывать в отношении его полномочия, предусмотренные ч. 2 ст. 37 УПК РФ.

Здесь, на наш взгляд, кроется еще одна проблема, ведь элементы процессуальной иерархии между начальником органа дознания и начальником подразделения дознания имеются. Так, начальник органа дознания назван в качестве инстанции, в которую дознаватель может обратиться с



жалобой на указание начальника подразделения дознания. Однако УПК РФ не описывает полномочия начальника органа дознания, поэтому не ясно, как указанный субъект может отреагировать на поступившую жалобу. Мы полагаем, что начальник органа дознания обладает по отношению к начальнику подразделения дознания полномочиями, аналогичными тем, что начальник подразделения дознания имеет по отношению к дознавателю. Следовательно, если начальник органа дознания придет к выводу о том, что указания начальника подразделения дознания, данные дознавателю, незаконны или необоснованны, он вправе отменить эти указания.

Анализ процессуальных полномочий начальника подразделения дознания, достаточно подробно регламентированных, при «разбросанности» норм, устанавливающих таковые в отношении начальника органа дознания, позволяет сделать вывод о необходимости регламентации полномочий начальника органа дознания в отдельной статье, которая по логике должна следовать после ст. 40 УПК РФ, посвященной органу дознания.

Полагаем необходимым разграничить компетенцию начальника органа дознания (процессуальный контроль за деятельностью «уполномоченных» дознавателей) и подразделения дознания (процессуальный контроль за деятельностью «правомочных» дознавателей, поскольку контроль за деятельностью «уполномоченных» дознавателей начальник подразделения дознания осуществлять не может, так как они ему не подчинены: это будет противоречить ч. 1 ст. 40.1 УПК РФ).<sup>6</sup>

Процессуальные полномочия начальника подразделения дознания и начальника органа дознания должны соотноситься как часть и целое без излишнего дублирования. Правовой статус начальника органа дознания выше, чем статус начальника подразделения дознания, и он может осуществлять в отношении его контрольно-надзорные полномочия подобно тем, что осуществляет начальник подразделения дознания в отношении дознавателя.

1 Гаврилов Б.Я. Досудебное производство по УПК Российской Федерации : учебное пособие. М.: Следственный комитет при МВД России. 2003. С.13.

2 Малышева О.А. К вопросу об уголовно-процессуальном статусе дознания // Российский судья. 2004. №5.

3 См., напр.: Есина А.С. Дознание; должностные лица, осуществляющие дознание. М., 2005. С.12; Ее же. Процессуальная компетенция органов дознания системы МВД РФ : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2001. С.56; Мингалин Н.Ш. Милиция как орган дознания : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Свердловск, 1988. С.14; Марфицин П.Г. Некоторые правовые и организационные проблемы осуществления дознания милицией // Проблемы предварительного следствия и дознания : сборник научных трудов ВНИИ. М., 1995. С.23.

4 Гришин Д.А. К вопросу о совершенствовании производства дознания // Российский следователь. 2008. №1.

5 Александров А., Белов С. Поддержание государственного обвинения в суде: новая роль дознавателя // Российская юстиция. 2002. №12. С.48.

6 Ларкина Е.В. Производство дознания специализированными подразделениями милиции общественной безопасности органов внутренних дел Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2009. С.14.