

Полномочия начальника органа дознания в системе Федеральной службы судебных приставов

Н.В. Тютина, нач. отдела ОИП УФССП России по Оренбургской области

На протяжении более чем десятилетнего срока действия УПК РФ одним из актуальных и дискуссионных является вопрос о процессуальных полномочиях начальника органа дознания.

Именно данное должностное лицо призвано организовывать и контролировать расследование в форме дознания, обеспечивая тем самым неукоснительное исполнение норм уголовно-процессуального законодательства и его назначение.

Согласно законодательному определению, закреплённому п. 17 ст. 5 УПК РФ, начальник органа дознания — должностное лицо органа дознания, в том числе заместитель начальника органа дознания, уполномоченный давать поручения о производстве дознания и неотложных следственных действий, осуществлять иные полномочия, предусмотренные УПК РФ.

Нормы, регламентирующие права и обязанности начальника органа дознания, содержатся в различных статьях УПК РФ. Отдельная статья, посвящённая уголовно-процессуальному статусу начальника органа дознания, отсутствует. Мы согласимся с мнением таких авторов, как А.С. Есина и Е.Н. Арестова, которые заявляют о её необходимости, поскольку это позволило бы чётко структурировать процессуальные правоотношения субъектов дознания.

Анализ уголовно-процессуального законодательства позволяет выделить основные полномочия начальника органа дознания. Он вправе:

- давать поручения о производстве дознания и неотложных следственных действий (п. 17 ст. 5);
- возлагать на дознавателя полномочия органа дознания по производству дознания (ст. 41);
- давать письменные указания по уголовному делу, обязательные для исполнения дознавателем (ч. 4 ст. 41);

– продлить до 10 суток срок проверки сообщения о преступлении (ч. 3 ст. 144);

– выносить постановление о восстановлении утраченного уголовного дела либо его материалов (ст. 158.1);

– принимать решение о производстве дознания группой дознавателей и об изменении её состава (ст. 223);

– утверждать обвинительный акт (ч. 4 ст. 225), обвинительное постановление (ч. 2 ст. 226.7).

Кроме того, логичным представляется, что начальник органа дознания обладает такими же полномочиями, как начальник подразделения дознания (ст. 40.1 УПК РФ) и дознаватель, так как является вышестоящим руководителем по отношению к последним [1]. По мнению М.Б. Эркенова, упоминание в законе о том, что каким-либо правомочием наделён в уголовном судопроизводстве дознаватель (без упоминания о начальнике органа дознания (органе дознания)), можно толковать расширительно и признать, что указанным полномочием наделён и начальник органа дознания [2]. В частности, начальник органа дознания вправе:

– изымать уголовное дело у дознавателя и передавать его другому дознавателю с обязательным указанием оснований такой передачи;

– вносить прокурору ходатайство об отмене незаконных или необоснованных постановлений дознавателя;

– возбудить уголовное дело, принять его к своему производству и произвести дознание в полном объёме, обладая при этом полномочиями дознавателя;

– проверять материалы уголовных дел, находящихся в производстве у подчинённых дознавателей.

В соответствии с приказом ФССП России от 06.12.2010 № 677 «О совершенствовании деятельности Федеральной службы судебных приставов по производству предварительного расследования в форме дознания» полномочия начальника органа дознания в Федеральной службе судебных приставов реализуют:

– в центральном аппарате ФССП России: заместитель главного судебного пристава, координирующий деятельность управления организации дознания и административной практики;

– в территориальных органах Федеральной службы судебных приставов: руководители территориальных органов – главные судебные приставы субъектов Российской Федерации, их заместители, координирующие деятельность отделов организации дознания и административной практики и курирующие организацию работы по производству дознания в территориальных органах ФССП России;

– в структурных подразделениях территориальных органов Федеральной службы судеб-

ных приставов: начальники отделов судебных приставов – старшие судебные приставы, их заместители, координирующие организацию работы по производству дознания, либо лица, исполняющие их обязанности [3].

Примечательно, что в статьях ФЗ «О судебных приставах», регламентирующих права и обязанности главного судебного пристава РФ, главного судебного пристава субъекта РФ и старшего судебного пристава, закреплены только полномочия по осуществлению контроля за обеспечением безопасности при совершении исполнительных действий и применении мер принудительного исполнения (далее – совершение исполнительных действий), производстве предварительного расследования в форме дознания, охране зданий, помещений Федеральной службы судебных приставов. Иные полномочия, отражающие уголовно-процессуальный статус данных должностных лиц, не упомянуты даже в отсылочных нормах, что является несомненным пробелом в законодательстве. По нашему мнению, необходимо внесение дополнений в ФЗ «О судебных приставах», а именно в ст. 9 «Полномочия главного судебного пристава субъекта РФ» и ст. 10 «Полномочия старшего судебного пристава» о том, что они осуществляют полномочия начальника органа дознания, предусмотренные УПК РФ.

Отдельные права и обязанности старшего судебного пристава и главного судебного пристава субъекта РФ (и его заместителя) как начальника органа дознания закреплены в Положения об организации процессуального контроля при проверке сообщений о преступлениях и осуществлении дознания в территориальных органах Федеральной службы судебных приставов [4].

В частности, на них возложена обязанность:

– организовать и контролировать учёт и рассмотрение сообщений о преступлениях, ежемесячно проверять порядок ведения книг учёта сообщений о преступлениях, учёта талонов уведомления по заявлениям о преступлениях, журнала учёта материалов, по которым приняты решения об отказе в возбуждении уголовных дел, по результатам проверки делать в них соответствующие записи;

– изучать материалы доследственных проверок и при необходимости вносить прокурору ходатайства об отмене незаконных или необоснованных постановлений дознавателя об отказе в возбуждении уголовного дела;

– обеспечить направление надзирающему прокурору материалов об отказе в возбуждении уголовного дела для проверки обоснованности принятого по ним процессуального решения;

– утверждать план расследования;

– при вынесении дознавателем постановления о приостановлении расследования по

уголовному делу проверять материалы дела на предмет обоснованности принятого решения и полноты проведённых следственных действий и другие.

К сожалению, уголовно-процессуальным законом начальник органа дознания не наделён правом отменять незаконные или необоснованные постановления дознавателя, в том числе при их обжаловании участниками процесса. Данным полномочием наделён лишь надзирающий прокурор. Однако нередко такие жалобы участники досудебного производства направляют начальнику органа дознания. Поэтому в указанных случаях начальник органа дознания должен обратиться с соответствующим ходатайством к прокурору (п. 6 ч. 2 ст. 37 УПК РФ). Фактически начальник органа дознания лишён возможности устранить выявленные нарушения самостоятельно. При удовлетворении жалобы он наделён правом отстранить дознавателя от производства расследования, а в рамках трудовых правоотношений — правом инициировать привлечение его к дисциплинарной ответственности, в случае существенных нарушений законности — правом инициировать освобождение дознавателя от должности в установленном порядке. Однако по существу это не способствует устранению выявленных нарушений и восстановлению законных интересов заявителей, а скорее имеет значение для предупреждения нарушений в будущем.

В то же время начальник органа дознания имеет широкие возможности для осуществления ведомственного контроля производства дознания, поскольку именно он в оперативном режиме проводит систематическое изучение находящихся на рассмотрении у дознавателя материалов доследственных проверок и уголовных дел, даёт указания о выполнении тех или иных процессуальных действий, оказывает практическую помощь дознавателю.

Согласимся с мнением Т.В. Вальковой, что, не посягая на права прокурора, следует дать возможность руководителям дознания — начальнику органа дознания и начальнику подразделения дознания самим вмешиваться и предотвращать необоснованные и незаконные решения дознавателя по уголовному делу [5]. На наш взгляд, в целях оперативного реагирования на нарушения законности при производстве дознания указанным должностным лицам органа дознания должно быть предоставлено полномочие по отмене незаконных и необоснованных постановлений дознавателя [6].

Особое практическое значение имеет предоставление права отмены постановления об отказе в возбуждении уголовного дела. В Федеральной службе судебных приставов это связано со следующими особенностями рассмотрения сообщений о преступлениях:

— дознавателями органов Федеральной службы судебных приставов дознание производится по уголовным делам о преступлениях, предусмотренных статьями 157, 177, 315 УК РФ, которые являются длящимися;

— нередко вынесение постановлений об отказе в возбуждении уголовного дела связано с недостаточностью собранных материалов, подтверждающих факт злостного уклонения должника от погашения задолженности: отсутствием письменных предупреждений должника об уголовной ответственности, отсутствием документов, подтверждающих имущественное положение должника или его доходы, и т.п.;

— в ходе исполнительного производства указанные материалы дополнительно собираются, при этом должник продолжает уклоняться от погашения долга, т.е. возникает ситуация, когда факты свидетельствуют о наличии признаков преступления, при этом дознаватели службы судебных приставов вынуждены обращаться к прокурору для решения вопроса об отмене ранее вынесенного постановления об отказе в возбуждении уголовного дела для соблюдения п. 5 ч.1 ст. 27 УПК РФ;

— согласно ведомственной статистической отчётности ФССП России за 2012 г. отменено порядка 8% постановлений об отказе в возбуждении уголовного дела с последующим возбуждением уголовного дела от общего числа постановлений об отказе в возбуждении уголовного дела [7].

Таким образом, наделение начальника органа дознания правом отмены постановлений дознавателя будет способствовать более быстрому, лишённому формальностей восстановлению прав и законных интересов участников процесса, повысит значимость внутриведомственного контроля, положительно скажется на сокращении сроков производства дознания.

Отличительной особенностью иерархических правоотношений «начальник органа дознания — начальник подразделения дознания — дознаватель» в Федеральной службе судебных приставов является то, что в отделах судебных приставов отсутствует начальник подразделения дознания. Указанные полномочия в соответствии с приказом ФССП России от 06.12.2010 № 677 «О совершенствовании деятельности Федеральной службы судебных приставов по производству предварительного расследования в форме дознания» реализуют только должностные лица в центральном аппарате Федеральной службы судебных приставов и аппаратах управлений территориальных органов Федеральной службы судебных приставов [8]. Фактически реализацию уголовно-процессуальных полномочий в отделах судебных приставов осуществляет штатный дознаватель (в больших городских отделах —

несколько дознавателей) и начальник отдела — старший судебный пристав, обладающий статусом начальника органа дознания. Учитывая, что отделы судебных приставов являются основным (по численности и территориальной компетенции) звеном в структуре ФССП России, можно констатировать, что для органов дознания Федеральной службы судебных приставов характерными являются именно правоотношения «начальник органа дознания — дознаватель». Если в ОВД, по замечанию А.А. Дядченко, начальником органа дознания в большей степени осуществляется административное, а не процессуальное руководство органом дознания, его статус сохраняется номинально и перестаёт иметь практическое процессуальное значение [1], то старший судебный пристав как начальник органа дознания постоянно и непосредственно контролирует деятельность подчинённого дознавателя, выполняя одновременно процессуальные, административные и организационные функции. Кроме того, периодически начальник отдела судебных приставов самостоятельно осуществляет дознание по уголовным делам в полном объёме. Согласимся с точкой зрения Ю.С. Митьковой, что существующая в настоящее время ведомственная «трёхступенчатая» (имеется в виду наличие начальника органа дознания и начальника подразделения дознания) система контроля качества дознания излишне громоздка [9]. По нашему мнению, для дознания более целесообразны правоотношения «начальник органа дознания — дознаватель», т.е. наличие одного субъекта, обладающего функциями процессуального контроля и руководства дознанием, который будет обладать всей совокупностью полномочий, в настоящее время предоставленных начальнику органа дознания и начальнику подразделения дознания. Указанное должностное лицо возможно обозначить как начальник отдела дознания, что будет более соответствовать существующей структуре органов дознания. Это приведёт к формированию чётких процессуальных отношений в системе «начальник — подчинённый»,

как следствие, будет способствовать скорости, полноте и объективности предварительного расследования в форме дознания. Практическая модель таких процессуальных правоотношений представлена в отделах судебных приставов и успешно функционирует.

Реализация изложенных предложений, по нашему мнению, будет способствовать чёткому разграничению процессуальных полномочий должностных лиц, повышению эффективности ведомственного контроля над деятельностью дознавателей, что послужит укреплению законности на досудебной стадии уголовного судопроизводства.

Литература

1. Дядченко А.А. Проблемы законодательной регламентации процессуальных полномочий начальника органа дознания и начальника подразделения дознания // Общество и право. 2008. № 1. С. 17, 24.
2. Эркенов М.Б. Процессуальный статус дознавателя: дисс. ... канд. юрид. наук. Нижегородская академия МВД. Н. Новгород, 2007. С. 70.
3. О совершенствовании деятельности Федеральной службы судебных приставов по производству предварительного расследования в форме дознания. Приказ ФССП России от 06.12.2010 № 677 // Бюллетень Федеральной службы судебных приставов. 2011. № 3.
4. Об утверждении Положения об организации процессуального контроля при проверке сообщений о преступлениях и осуществлении дознания в территориальных органах Федеральной службы судебных приставов. Приказ ФССП России от 16.02.2010 № 66 // Бюллетень Федеральной службы судебных приставов. 2010. № 4.
5. Валькова Т.В., Емельянов К.Н. Процессуальный статус и полномочия начальника органа дознания и начальника подразделения дознания: методические рекомендации. Тюмень: Тюменский юридический институт МВД России, 2009. С. 13.
6. Душанкина М.В. Проблемы определения полномочий начальника подразделения дознания органов внутренних дел // Право и жизнь. 2010. № 5; Александров А.С., Круглов И.В. Правовое положение начальника подразделения дознания в уголовном судопроизводстве // Российский следователь. 2007. № 17. С. 5; Гладышева О.В. Полномочия начальника органа дознания и начальника подразделения дознания в досудебных стадиях уголовного судопроизводства // Общество и право. 2012. № 5. С. 167.
7. Официальный сайт ФССП России. URL: <http://www.fssprus.ru>.
8. О совершенствовании деятельности Федеральной службы судебных приставов по производству предварительного расследования в форме дознания. Приказ ФССП России от 06.12.2010 № 677 // Бюллетень Федеральной службы судебных приставов. 2011. № 3.
9. Митькова Ю.С. К вопросу о процессуальных полномочиях начальника подразделения дознания // Вестник Волгоградской академии МВД. 2011. Выпуск 4 (19). С. 96.