

ОРГАНИЗАЦИЯ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ И УГОЛОВНОЕ СУДОПРОИЗВОДСТВО

УДК 343.1

Проблемы нормативного регулирования уголовно-процессуальной компетенции ФСИН России

Ю.Н. СПИРИДОНОВА – заместитель начальника кафедры уголовно-процесса, криминалистики и оперативно-розыскной деятельности ВИПЭ ФСИН России, кандидат юридических наук, доцент

В статье рассматриваются проблемы уголовно-процессуального статуса ФСИН России, а также регламентации полномочий органов и учреждений ФСИН России на досудебных стадиях уголовного судопроизводства.

Ключевые слова: уголовно-процессуальный статус; ФСИН России; уголовное судопроизводство; досудебные стадии.

Regulatory problems of criminal procedural competence of the Federal Penal Service of Russia

J.N. SPIRIDONOVA – Deputy Head of the Department of Criminal Procedure, Criminology and Operational-Investigative Activity of the Vologda Institute of Law and Economics of the Federal Penal Service of Russia, PhD. in Law, Associate Professor

This paper deals with the problems of criminal procedural status of the Federal Penal Service of Russia, as well as the problem of regulation of the powers of the institutions and the Federal Penal Service of Russia in the pre-trial stage of criminal proceedings.

Key words: criminal procedural status; FSIN of Russia; criminal justice; pre-trial stage.

Федеральной службе исполнения наказаний действующим уголовно-процессуальным законом предоставлен ряд полномочий как на досудебных стадиях, так и на стадии исполнения приговора, однако реализация норм кодекса на стадиях возбуждения уголовного дела и предварительного расследования связана со значительным количеством проблем, вызванных как законодательной регламентацией полномочий ФСИН России как органа дознания, так и правоприменительной практикой, на которую воздействует ряд негативных факторов.

Уголовно-процессуальный статус органов и учреждений ФСИН России, как и других органов дознания, закреплен в ст. 40 УПК РФ. Однако структура и содержание данной статьи с точки зрения законодательной техники вызывают вопросы и являются крайне неудобными для правоприменителя. Прежде всего, следует отметить, что ч. 1 ст. 40 УПК РФ не содержит исчерпывающего перечня органов дознания. В частности, ФСИН России в данном качестве напрямую в указанной статье не фигурирует. О том, что Федеральная служба исполнения на-

казаний является органом дознания, можно сделать вывод, исходя из положения, содержащегося в п. 1 ч. 1 ст. 40 УПК РФ: «К органам дознания относятся органы внутренних дел Российской Федерации... органы по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ... а также иные органы исполнительной власти, наделенные в соответствии с федеральным законом полномочиями по осуществлению оперативно-розыскной деятельности». Определяет перечень органов исполнительной власти, обладающих оперативно-розыскными полномочиями, Федеральный закон от 12.08.1995 г. № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности»¹, который в п. 8 ч. 1 ст. 13 предоставляет право на соответствующую деятельность оперативным подразделениям Федеральной службы исполнения наказаний.

Думается, что ситуация, когда в уголовно-процессуальном законе отсутствует исчерпывающий перечень органов дознания, является не вполне корректной. В компетенции субъектов уголовного судопроизводства, обладающих властными полномочиями, находится производство процессуальных действий, существенным образом ограничивающих конституционные права граждан, поэтому наличие четкого перечня органов дознания в УПК РФ, на наш взгляд, предпочтительно.

Вызывает вопросы также указание в УПК РФ в качестве органов дознания в ряде случаев органов исполнительной власти (например, органов внутренних дел, органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, органов Федеральной службы судебных приставов), а в ряде случаев должностных лиц (например, командиров воинских частей, начальников органов военной полиции). Применительно ко ФСИН России ситуация следующая: в ч. 1 ст. 40 УПК РФ в качестве органа дознания фигурирует Федеральная служба исполнения наказаний, а в ч. 2 ст. 157 – начальники учреждений и органов уголовно-исполнительной системы.

В регламентации полномочий органов дознания в уголовно-процессуальном законе также отсутствует ясность. Часть 2 ст. 40 УПК РФ содержит неполный их перечень. Так, отсутствует в нем указание на наиболее часто применяемые на стадии возбуждения уголовного дела органами дознания полномочия: прием, регистрацию, проверку сообщений о преступлениях и принятие решений по ним.

Подавляющее большинство органов дознания, эпизодически использующих уголовно-процессуальные полномочия в своей деятельности (в том числе Федеральная служба исполнения наказаний), практически не работают на стадии предварительного расследования, однако, в силу того что преступления совершаются во всех подведомственных им сферах, вынуждены принимать и регистрировать заявления о преступлениях, явки с повинной и другие сообщения, проверять их. Так, к примеру, в подразделениях УФСИН России по Вологодской области в 2013 г. вынесено 348 постановлений об отказе в возбуждении уголовного дела, передано по подследственности 795 материалов, а возбуждение уголовных дел и производство неотложных следственных действий в рамках ст. 157 УПК РФ не производилось вообще. Поэтому закрепление данных полномочий в статье, посвященной органам дознания, на наш взгляд, является необходимым.

Отсутствует и указание на такую обязанность органов дознания, как выполнение поручений следователя, направляемых в порядке п. 4 ч. 2 ст. 38 УПК РФ. В первоначальной формулировке ч. 2 ст. 40 УПК РФ сохранилось указание лишь на право органов дознания производить дознание и выполнять неотложные следственные действия. Впоследствии законодатель, видимо осознавая неполноту положений указанной статьи, федеральным законом от 28.12.2010 г. № 404-ФЗ дополнил ч. 2 пунктом следующего содержания: «...осуществление иных предусмотренных настоящим Кодексом полномочий»². Полагаем, что, поскольку основных полномочий органов дознания не так много, предпочтительно перечисление их в данной норме, тем более что речь идет об участнике уголовного процесса, обладающем властными полномочиями, от быстроты и качества деятельности которого во многом зависят результаты раскрытия в том числе тяжких преступлений и итоги расследования уголовных дел.

Кроме того, следует отметить еще один неурегулированный вопрос регламентации полномочий органов дознания, наличие которого негативным образом сказывается на определении уголовно-процессуальной компетенции ФСИН России. Проблема порождена противоречивым закреплением полномочий Федеральной службы исполнения наказаний в ст. 40 и 151 УПК РФ. Так, в ч. 2 ст. 40 право на производство расследования уголовных дел в форме дознания

закреплено за всеми органами дознания, а в ч. 3 ст. 151, определяющей подследственность органов дознания по производству дознания, ФСИН России не фигурирует. В п. 1.1 Указания Генерального прокурора от 25.12.2013 г. № 456/69 «Об усилении прокурорского надзора за процессуальной деятельностью учреждений и органов уголовно-исполнительной системы» сказано, что «...из-за отсутствия в учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы специализированных подразделений дознания на основании ч. 3 ст. 151 УПК РФ указанные учреждения и органы не уполномочены производить дознание по уголовным делам о преступлениях какой-либо конкретной категории в порядке, предусмотренном гл. 32 УПК РФ». Однако очевидно, что не отсутствие специализированных подразделений дознания является причиной отсутствия данного полномочия у ФСИН России, а, наоборот, отсутствие ФСИН России в перечне субъектов, имеющих право производить дознание, в ч. 3 ст. 151 УПК РФ – причина отсутствия в учреждениях и органах системы подразделений дознания. Вместе с тем наличие указанного полномочия, которое было предоставлено исправительным учреждениям предыдущим уголовно-процессуальным законом – УПК РСФСР, положительным образом сказалось бы на обеспечении установленного режима, поскольку оперативное расследование преступлений небольшой тяжести в том органе, в котором они были выявлены, а именно в конкретном учреждении уголовно-исполнительной системы, – один из самых действенных способов профилактики более тяжких преступлений в этом же учреждении. И для этого совершенно не обязательно создавать специализированные подразделения дознания. На основании 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. Следовательно, дознавателем в исправительном учреждении может быть любое должностное лицо (оперуполномоченный, начальник отряда), которому начальник учреждения поручил производство каких-либо предусмотренных уголовно-процессуальным законом для органов дознания действий. Поэтому внесение соответствующих изменений в УПК РФ не повлекло бы каких-либо организационно-штатных изменений в структуре учреж-

дений и органов уголовно-исполнительной системы.

Наличие вышеуказанных проблем законодательного закрепления уголовно-процессуальной компетенции ФСИН России осложняется еще и тем, что Генеральная прокуратура Российской Федерации в недавнем времени существенно ограничила полномочия, предоставленные действующим УПК РФ органам дознания. Речь идет об упомянутом Указании Генерального прокурора от 25.12.2013 г. № 456/69 «Об усилении прокурорского надзора за процессуальной деятельностью учреждений и органов уголовно-исполнительной системы». Если ранее сотрудники исправительных учреждений самостоятельно при наличии к тому оснований принимали решение об отказе в возбуждении уголовного дела по зарегистрированным в Книге регистрации сообщений о преступлениях учреждения сообщениям, то в настоящее время п. 1.1 данного указания выносить постановление об отказе в возбуждении уголовного дела сотрудникам Федеральной службы исполнения наказаний запрещено. Обосновывается запрет тем, что «...полномочия по принятию решений об отказе в возбуждении уголовного дела по результатам рассмотрения сообщений... о преступлениях учреждений и органов уголовно-исполнительной системы УПК РФ не предусмотрено».

Видимо, разработчики данного указания руководствовались следующими доводами. Хотя ФСИН России и является на основании ч. 1 ст. 40 УПК РФ органом дознания, а органы дознания имеют право на основании ст. 145 отказывать в возбуждении уголовного дела и возбуждать уголовные дела, на основании п. 5 ч. 2 ст. 157 право возбуждения уголовных дел для производства неотложных следственных действий начальникам учреждений и органов уголовно-исполнительной системы предоставлено только по преступлениям против установленного порядка несения службы, совершенным сотрудниками соответствующих учреждений и органов, и преступлениям, совершенным в расположении учреждений и органов иными лицами. Что касается уголовных дел о преступлениях, по которым предварительное следствие не обязательно, поскольку подследственность по производству дознания для Федеральной службы исполнения наказаний ч. 3 ст. 151 УК РФ не определена, то возбуждать их сотрудники исправительных учреждений также не могут. Итак, поскольку полномочий по расследованию дел в форме

дознания у ФСИН России нет, а по уголовным делам, по которым предварительное следствие обязательно, сотрудники учреждений и органов ФСИН России могут проводить только неотложные следственные действия, Генеральная прокуратура сделала вывод, что право на принятие решения об отказе в возбуждении уголовного дела у Федеральной службы исполнения наказаний также отсутствует.

В этой связи, на наш взгляд, более удачными являются конструкция и содержание статьи, посвященной органам дознания и их полномочиям, в УПК РСФСР. Так, ст. 117 УПК РСФСР содержала не только исчерпывающий перечень органов дознания, но и четкие границы компетенции применительно к каждому из них. В отношении уголовно-исполнительной системы было указано, что начальники исправительных учреждений и следственных изоляторов являются органами дознания по делам о преступлениях, совершенных сотрудниками этих учреждений в связи с исполнением служебных

обязанностей, а равно по делам о преступлениях, совершенных в расположении этих учреждений. Ограничение уголовно-процессуальной компетенции уголовно-исполнительной системы категорией лиц, совершивших преступление (сотрудники учреждения), а также определенной территорией (территория учреждения) касалось всех полномочий органов дознания: приема, регистрации, проверки сообщений о преступлениях; принятия по ним решений; производства дознания; производства неотложных следственных действий. Такая конструкция нормы, на наш взгляд, имеет преимущества, поскольку не оставляет места для двояких толкований в определении полномочий органов дознания в целом и органов уголовно-исполнительной системы в частности.

Полагаем, что разрешение указанных вопросов на законодательном уровне могло бы в значительной степени повысить эффективность деятельности уголовно-исполнительной системы.

■ ПРИМЕЧАНИЯ

¹ См.: СЗ РФ. 1995. № 33. Ст. 3349.

² См.: Федеральный закон от 28.12.2010 г. № 404-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием деятельности органов предварительного следствия» // СЗ РФ. 2011. № 1. Ст. 16.

¹ См.: SZ RF. 1995. № 33. St. 3349.

² См.: Federal'nyj zakon ot 28.12.2010 g. № 404-FZ «O vnesenii izmenenij v otdel'nye zakonodatel'nye akty Rossijskoj Federacii v svjazi s sovershenstvovaniem dejatel'nosti organov predvaritel'nogo sledstvija» // SZ RF. 2011. № 1. St. 16.

УДК 343.1

Некоторые вопросы назначения и проведения предварительных и судебно-экспертных исследований по делам о незаконном обороте наркотических средств и психотропных веществ

А.С. СОЛОВЬЕВА – адъюнкт кафедры уголовного процесса, криминалистики и оперативно-розыскной деятельности ВИПЭ ФСИН России

В статье рассматриваются некоторые проблемные вопросы назначения и проведения предварительных исследований и судебных экспертиз по делам о незаконном обороте наркотических средств и психотропных веществ. Обращается внимание на проблемы практического характера, законодательного регулирования производства предварительных и экспертных исследований, перспективы развития деятельности экспертов и специалистов.

Ключевые слова: специальные знания; предварительное исследование; справка об исследовании; судебная экспертиза; заключение специалиста; оценка заключения эксперта.