**О содержании правового регулирования процессуальной деятельности дознавателей воинских частей в органах федеральной службы безопасности**

*А.В. Пономарева, адъюнкт, сотрудник Центра исследования проблем российского права «Эквитас»*

Правовое регулирование, как вид социального регулирования, призвано обеспечивать законность и правопорядок в обществе. При этом предполагается создание системы материальных и процессуальных норм, рассчитанных на правомерное (позитивное) поведение участников правоотношений, предусматривающих реакцию общества на нарушение установленных предписаний и также направленных на защиту сложившихся в нем отношений[[1]](#footnote-1).

Очевидно, что общественные отношения, возникающие в связи с исполнением дознавателями воинских частей своих процессуальных полномочий, нуждаются в детальном правовом регулировании, поскольку, во-первых, направлены на реализацию уголовно-правовых норм, охраняющих наиболее значимые общественные отношения, во-вторых, влекут за собой значительные ограничения прав военнослужащих, правовой статус которых и без того характеризуется большим количеством ограничений и запретов.

Правовое регулирование – это процесс осуществления юридической функции государства, состоящей в реализации правового воздействия на общественные отношения[[2]](#footnote-2). По мнению авторов коллективной монографии «Научные концепции развития российского законодательства», именно целостность правового регулирования позволяет обеспечивать прогнозирование, т. е. выявление корреляций между правовыми регуляторами и между ними и объектами будущего воздействия[[3]](#footnote-3).

Процессуальная деятельность дознавателей воинских частей, рассматриваемая в качестве предмета правового регулирования, может быть охарактеризована как институт уголовно-процессуального права. Поэтому при решении возникающих в процессе правового регулирования вопросов следует исходить из характера уголовно-процессуального законодательства.

Вместе с тем, необходимо иметь в виду, что уголовно-процессуальное законодательство надлежит применению только в тех случаях, когда имело место ранее возникшее уголовно-правовое отношение либо имеются признаки, указывающие на возникновение такового. В свою очередь, наличие или отсутствие уголовно-правовых отношений материального характера (как охранительных, так и регулятивных) может быть установлено лишь посредством уголовно-процессуальных отношений, т. е. в рамках правоприменительной деятельности[[4]](#footnote-4). Поэтому необходимо в содержание правового регулирования деятельности дознавателей воинских частей включать нормы УК РФ, предусматривающие основания привлечения лиц, совершивших преступления, к уголовной ответственности.

Статьей 1 УПК РФ предусмотрено, что порядок уголовного судопроизводства на территории Российской Федерации устанавливается исключительно нормами данного Кодекса, в связи с чем для определения норм, подлежащих применению в деятельности дознавателя воинской части, необходимо, с одной стороны, определить его уголовно-процессуальный статус, а с другой – процессуальный статус командира воинской части, являющегося непосредственным носителем уголовно-процессуальных полномочий, делегируемых дознавателю.

Федеральным законом «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации в части уточнения полномочий начальника органа дознания и дознавателя» от 30 декабря 2015 г. № 440-ФЗ в УПК РФ внесен ряд изменений, уточняющих правовой статус одного из ключевых участников уголовного судопроизводства со стороны обвинения. Указанным Законом определено понятие «начальник органа дознания», а также систематизированы в ст. 40.2 УПК РФ полномочия начальника органа дознания. Несмотря на это, нерешенным остался ряд вопросов, имеющих существенное значение для правоприменительной деятельности органов федеральной службы безопасности в сфере уголовного судопроизводства.

Одним из проблемных моментов преимущественно теоретического характера, однако прямо следующим из текущего состояния правового регулирования, является соотношение понятий «орган дознания»[[5]](#footnote-5) и «начальник органа дознания»[[6]](#footnote-6). Применительно к процессуальной деятельности дознавателей воинских частей данные понятия являются конкурирующими, что следует из содержания отдельных уголовно-процессуальных норм. Так, в соответствии со ст. 41 УПК РФ полномочия органа дознания по производству дознания, неотложных следственных действий и иных процессуальных полномочий, в том числе по проверке сообщений о преступлениях, возлагаются на дознавателя начальником органа дознания путем дачи письменного поручения. Вместе с тем, практика правоприменительной деятельности дознавателей воинских частей складывается таким образом, что дача вышеуказанного письменного поручения, а также все остальные процессуальные действия, требующие участия начальника органа дознания, осуществляются командиром воинской части. В соответствии со ст. 2 Федерального закона «О федеральной службе безопасности» от 3 апреля 1995 г. № 40-ФЗ к органам федеральной службы безопасности относятся, помимо прочего, авиационные подразделения, центры специальной подготовки, подразделения специального назначения, предприятия, образовательные и научные организации, экспертные, судебно-экспертные, военно-медицинские подразделения и организации, военно-строительные подразделения и иные организации и подразделения, предназначенные для обеспечения деятельности федеральной службы безопасности. Руководители указанных органов федеральной службы безопасности обладают процессуальными полномочиями органа дознания в силу того, что подчиненные им органы являются воинскими частями, а сами они являются их командирами. Поэтому в случае принятия рассматриваемыми органами дознания решений, которые в соответствии с УПК РФ находятся в компетенции начальника органа дознания, такие решения могут быть легитимными только в случае чрезвычайно расширительного толкования норм уголовно-процессуального законодательства, в частности п. 3 ч. 2 ст. 40 УПК РФ, в соответствии с которым на органы дознания возлагается осуществление иных предусмотренных УПК РФ полномочий. Как видно, под словом «иных» может пониматься абсолютно неограниченный круг полномочий, что, естественно, не способствует юридико-лингвистической определенности правового регулирования и негативно сказывается на правоприменительной практике.

В связи с изложенным было бы целесообразным внести в УПК РФ изменения, касающиеся статуса «органа дознания» и «начальника органа дознания», которые бы устанавливали, что командир воинской части, являясь органом дознания по преступлениям, совершенным подчиненными ему сотрудниками, обладает всей полнотой процессуальных полномочий начальника органа дознания. Следует указать, что аналогичный способ юридического закрепления правового статуса начальника органа дознания не является новеллой и уже был применен законодателем в отношении заместителей начальника полиции (см. Федеральный закон от 30 декабря 2015 г. № 440-ФЗ, ч. 3 ст. 40.2 УПК РФ).

Особенностью правового регулирования процессуальной деятельности дознавателей воинских частей в органах федеральной службы безопасности является тот факт, что подзаконное регулирование их деятельности осуществляется преимущественно со стороны органов прокуратуры[[7]](#footnote-7), надзирающих за процессуальной деятельностью командиров воинских частей. С одной стороны, такая ситуация имеет положительные стороны в части, касающейся привидения к единообразию правоприменительной практики должностных лиц, уполномоченных на проведение процессуальных действий. С другой стороны, не всегда объективно возможно обеспечить единообразие в правоприменительной практике, поскольку в зависимости от того или иного государственного органа субъекты процессуальной деятельности в военных организациях могут существенно различаться. Так, например, согласно приказу Министра обороны Российской Федерации «Об организации процессуальной деятельности органов дознания в Вооруженных Силах Российской Федерации» от 31 января 2015 г. № 50[[8]](#footnote-8) полномочия органов дознания реализуются начальниками органов военной полиции, командирами воинских частей, начальниками гарнизонов. По мнению О.Л. Зорина и М.Н. Баковича, реализация полномочий органа дознания возлагается в основном на органы военной полиции Вооруженных Сил Российской Федерации, а командиры воинских частей и начальники гарнизонов будут выполнять вспомогательную роль. Привлекать к производству дознания их можно будет в случае невозможности выполнения соответствующих полномочий органами военной полиции[[9]](#footnote-9).

Подобная практика совершенно не применима к деятельности органов федеральной службы безопасности, поскольку в отсутствие полномочий у начальников гарнизонов и начальников органов военной полиции в отношении сотрудников органов федеральной службы безопасности основным органом дознания становится командир воинской части. Поэтому представляется, что единообразное применение положений уголовно-процессуального законодательства в воинских частях Вооруженных Сил Российской Федерации и органов федеральной службы безопасности объективно невозможно, что, однако, не исключает взаимного использования опыта для определения направлений совершенствования процессуальной деятельности органов дознания военных организаций.

Конечно, рассмотрение приказа Министра обороны Российской Федерации, не имеющего прямого отношения к деятельности дознавателей воинских частей органов федеральной службы безопасности, проблемы опосредованного правового регулирования не решает, однако может явить для правопримени­теля пример того, как на ведомственном уровне могут обеспечиваться интересы ведомства в процессе формирования механизма правового регулирования процессуальной деятельности органов дознания воинских частей.

Следует отметить, что опосредованное правовое регулирование процессуальной деятельности дознавателей воинских частей органов федеральной службы безопасности проявляется в том, что правовыми актами, которыми дознавателю приходится руководствоваться в своей деятельности, является Инструкция о процессуальной деятельности органов дознания Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов, утвержденная приказом Главной военной прокуратуры Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 23 октября 2014 г. № 150, и приказ Директора ФСБ России от 17 декабря 2014 г. № 734, который ссылается на указанную Инструкцию. Вместе с тем, очевидно, что инициатива разработки данного нормативного правового акта принадлежала органам военной прокуратуры, что позволяет констатировать, что правовой статус командира воинской части как органа дознания используется в рамках ведомственного видения органов прокуратуры, что влечет ограниченные возможности по его реализации. Кроме того, поскольку в органах федеральной службы безопасности не предусмотрены штатные должностные лица, которые бы обеспечивали исполнение уголовно-процессуальных полномочий органа дознания в отношении подчиненных сотрудников, постольку участие в разработке вышеуказанной Инструкции было возможно лишь на уровне согласования и внесений изменений в проект, отражающий уже сформированный замысел сотрудников прокуратуры. В условиях мирного времени такая ситуация не является критической и, более того, позволяет обеспечивать законность процессуальной деятельности дознавателей воинских частей, однако в условиях военного времени указанные лица оказываются фактически неподнадзорными прокуратуре (о чем будет сказано ниже), а их деятельность – фактически не урегулированной нормами права.

На уровне руководителя органа федеральной службы безопасности правовое регулирование деятельности органа федеральной службы безопасности осуществляется приказами данного руководителя. Так, для организации работы дознавателей командиром воинской части ежегодно издается приказ, включающий сведения о лицах, уполномоченных на производство процессуальных действий в качестве нештатных дознавателей.

Необходимо отметить, что на уровне руководителя органа федеральной службы безопасности осуществляется организационное регулирование деятельности дознавателей воинской части. Процессуальное «регулирование деятельности командиров воинских частей, начальников военных учреждений как органов дознания отдано на откуп органам военной прокуратуры, поскольку именно они уполномочены осуществлять надзор за органами дознания»[[10]](#footnote-10). Такая ситуация смешанного правового регулирования обусловливается положениями п. 4 ч. 2 ст. 37 УПК РФ, которая наделяет прокурора процессуальными полномочиями по даче дознавателю письменных указаний о направлении расследования и производстве процессуальных действий. На практике указанные полномочия определили существование такого явления, как «позиция прокурора», делающего дознавателя «слепым исполнителем» точки зрения надзирающего прокурора на квалификацию деяния и порядок совершения процессуальных действий по его изучению.

Характеризуя правовое регулирование процессуальной деятельности дознавателей воинских частей органов федеральной службы безопасности, следует указать, что оно осуществляется как на федеральном законодательном, так и на подзаконном уровне. На законодательном уровне правовая основа регулирования образуется преимущественно двумя нормативными правовыми актами – УК РФ и УПК РФ. УК РФ определяет основания, а также исходную точку правоприменительной деятельности дознавателей воинских частей. Подзаконный уровень правового регулирования процессуальной деятельности дознавателей воинских частей представлен нормативными актами, хотя и имеющими межведомственный характер, однако отражающими позицию органов военной прокуратуры в отношении порядка деятельности органов дознания воинских частей. Это проявляется в том, что правовыми актами органов федеральной службы безопасности осуществляется преимущественно организационное руководство деятельностью дознавателей воинских частей, а правовыми актами прокуратуры – процессуальные регулирование и руководство их деятельностью.

Вышеуказанные несовершенства уголовно-процессуального законодательства, а также подзаконных норм права хотя и создают ряд трудностей, но, вместе с тем, вполне разрешимы в процессе правоприменения с использованием способа расширительного толкования, а также аналогии права либо закона.

Частичным решением указанных проблем могло бы быть введение штатной должности дознавателя в органах федеральной службы безопасности, не имеющих собственных подразделений процессуальной деятельности и не являющихся органами, осуществляющими оперативно-разыскную деятельность, что позволило бы одинаково эффективно использовать процессуальную деятельность дознавателя воинской части как средства поддержания законности и правопорядка в условиях мирного и военного времени.

Таким образом, если рассматривать процессуальную деятельность дознавателя воинской части как средство поддержания законности и правопорядка в органах федеральной службы безопасности, то особую актуальность она приобретает в тех случаях, когда необходимо поддерживать высокую боеготовность частей и подразделений, например, в условиях военного времени. Однако в этих условиях возникает ряд сложностей объективного характера, вызванных, во-первых, отсутствием законодательства военного времени, во-вторых, вступлением в силу мобилизационных планов, по которым многие органы федеральной службы безопасности расформировываются либо меняют место дислокации, что фактически лишает институт внештатных дознавателей действенной правоприменительной силы, а руководство органов федеральной службы безопасности – одного из инструментов поддержания законности и правопорядка. Следует отметить, что данная ситуация характерна преимущественно для органов федеральной службы безопасности, поскольку для воинских частей и соединений Вооруженных Сил Российской Федерации поддержание законности и правопорядка осуществляется, в частности, силами органов военной полиции Вооруженных Сил Российской Федерации, являющихся подведомственными Министерству обороны Российской Федерации и, как следствие, действующих по мобилизационным планам, утвержденным соответствующим руководителем.

В заключение хотелось бы подчеркнуть, что процессуальная деятельность дознавателя воинской части в органах федеральной службы безопасности имеет значительную специфику по сравнению с деятельностью органов дознания в Вооруженных Силах Российской Федерации и требует целенаправленного изучения с учетом потребностей органов федеральной службы безопасности в научном обеспечении их деятельности.

1. *Соловьев С.Г*. Понятие предмета правового регулирования и его взаимосвязь с другими юридическими категориями // Вестн. Перм. ун-та. Юрид. науки. 2012. № 1. С. 47 – 51. [↑](#footnote-ref-1)
2. *Малько А.В., Матузов А.В.* Теория государства и права : курс лекций. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2001. С. 622. [↑](#footnote-ref-2)
3. Научные концепции развития российского законодательства : моногр. / С.Е. Нарышкин [и др.]. 7-е изд., доп. и перераб. М., 2015. С. 544. [↑](#footnote-ref-3)
4. *Кондрат И.Н.* Уголовная политика государства и нормативное правовое регулирование уголовно-процессуальных отношений : моногр. М., 2015. С. 208. [↑](#footnote-ref-4)
5. Орган дознания – государственные органы и должностные лица, уполномоченные в соответствии с УПК РФ осуществлять дознание и другие процессуальные полномочия. В частности, к органам дознания относятся командиры воинских частей, соединений, начальники военных учреждений и гарнизонов (ст. 40 УПК РФ). [↑](#footnote-ref-5)
6. Начальник органа дознания – должностное лицо, возглавляющее соответствующий орган дознания, а также его заместитель (УПК РФ). [↑](#footnote-ref-6)
7. Инструкция о процессуальной деятельности органов дознания Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов : приказ Главной военной прокуратуры Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 23 октября 2014 г. № 150 [Электронный ресурс]. URL: http://www.pravo.gov.ru. [↑](#footnote-ref-7)
8. Документ опубликован не был. [↑](#footnote-ref-8)
9. *Зорин О.А, Бакович М.Н*. Некоторые проблемные вопросы в сфере правового регулирования производства дознания, проведения разбирательства и административного расследования в военных организациях // Право в Вооруженных Силах. 2015. № 10. [↑](#footnote-ref-9)
10. *Трофимов М.В.* О процессуальной деятельности командиров воинских частей, начальников военных учреждений как органов дознания // Право в Вооруженных Силах. 2013. № 4. С. 77 – 81. [↑](#footnote-ref-10)