

МИНИСТЕРСТВО ВНУТРЕННИХ ДЕЛ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
КАЗАНСКИЙ ЮРИДИЧЕСКИЙ ИНСТИТУТ

Т.И. Гарипов

**СИСТЕМА ОРГАНОВ ДОЗНАНИЯ
В УГОЛОВНОМ ПРОЦЕССЕ
РОССИИ**

Учебное пособие

Казань
КЮИ МВД России
2020

ББК 67.408.141

Г 20

Одобрено редакционно-издательским советом КЮИ МВД России

Рецензенты:

кандидат юридических наук, доцент **Д.Н. Рудов**
(Белгородский юридический институт МВД России
им. И.Д. Путилина)

М.В. Барышева
(Отдел организации дознания МВД по РТ)

Гарипов Т.И.

Г 20 Система органов дознания в уголовном процессе России:
учебное пособие / Т.И. Гарипов. – Казань: Казанский
юридический институт МВД России, 2020. – 83 с.
ISBN 978-5-906977-69-4

В пособии рассматривается общая характеристика системы органов дознания в уголовном процессе РФ. Раскрывается процессуальное положение органа дознания как участника уголовного судопроизводства со стороны обвинения. Рассматриваются полномочия, компетенция и особенности процессуальной деятельности органов дознания на досудебных стадиях уголовного судопроизводства.

Предназначено для преподавателей, курсантов и слушателей образовательных организаций МВД России, сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации.

ISBN 978-5-906977-69-4

ББК 67.408.141

© КЮИ МВД России, 2020

© Гарипов Т.И., 2020

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение	4
Глава I.	
Историко-правовые аспекты деятельности органов дознания в России.....	6
§1. Ретроспективный анализ деятельности органов дознания в России. Зарубежный опыт деятельности органов дознания.....	6
§2. Система органов дознания в России на современном этапе.....	21
Глава II.	
Процессуальный статус органов дознания: характеристика и проблемы реализации.....	32
§1. Компетенция, основные задачи и направления деятельности органов дознания по уголовно-процессуальному законодательству.....	32
§2. Проблемные аспекты деятельности органов дознания на современном этапе и пути их решения.....	47
§3. Взаимодействие следователя с органом дознания при расследовании преступлений.....	59
Заключение.....	72
Список литературы.....	76

ВВЕДЕНИЕ

На протяжении многих веков истории России орган дознания является неотъемлемым участником уголовного судопроизводства. В течение своего развития данный институт уголовно-процессуального права претерпевал множество различных по своему содержанию изменений, которые отразились как на правовом статусе данного участника, так и на теоретических взглядах ученых о нем. На сегодняшний день процессуальный статус органа дознания как участника уголовного судопроизводства продолжает претерпевать изменения, о чем свидетельствует динамично развивающийся Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации¹ (далее – УПК РФ). Так, в настоящем нормативном акте впервые в истории российского права дается легальное определение органа дознания; нормативно закрепляются процессуальные полномочия начальника подразделения дознания и начальника органа дознания; обособленно выделяется процессуальная фигура дознавателя как должностного лица, полномочного производить дознание в полном объеме. Законодатель впервые стал рассматривать орган дознания с точки зрения его иных, а не только уголовно-процессуальных полномочий, допустил использование в доказывании результатов оперативно-розыскной деятельности осуществляемой органом дознания.

Вместе с тем законодателю так и не удалось создать оптимальную конструкцию функционирования системы органов дознания. Практическое применение УПК РФ продемонстрировало невозможность или затруднительность реализации его норм в части регламентации деятельности органов дознания. Непоследователен в вопросах определения

¹ Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18.12.2001 № 174-ФЗ (ред. от 12.11.2018) // Собрание законодательства РФ. 2001. № 52 (ч. I), ст. 4921.

компетенции органов дознания и сам законодатель. Так, за 17-летний период существования УПК РФ в ст.40 «Органы дознания» было внесено 11 изменений, так или иначе трансформирующих процессуальный статус исследуемого участника процесса. Все это создает предпосылки для дальнейшего исследования указанной проблематики и формулирования конкретных положений по совершенствованию уголовно-процессуальных норм и рекомендаций по их оптимальному применению.

При написании данного пособия автором были рассмотрены действующие нормы уголовно-процессуального законодательства, закрепляющие правовое положение органа дознания, уголовно-процессуальные нормы дореволюционной России и советского периода, правоприменительная практика судов, органов предварительного расследования в сфере применения положения закона о полномочиях органов дознания, научная и учебная литература, результаты социологических опросов сотрудников правоохранительных органов, проведенных различными авторами, материалы 54 уголовных дел, изученных автором.

В результате комплексного исследования, проведенного автором, был сформулирован собственный подход к определению органа дознания как участника уголовного судопроизводства. Выявлены пробелы и коллизии законодательной регламентации статуса органа дознания, предусмотренного УПК РФ. Сформулирован ряд практических рекомендаций правоприменителю по взаимодействию с органом дознания в ходе раскрытия преступлений и расследования уголовных дел. Результаты полученного исследования могут служить основой для методических рекомендаций действующим сотрудникам правоохранительных органов.

ГЛАВА I. ИСТОРИКО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ДОЗНАНИЯ В РОССИИ

§1. Ретроспективный анализ деятельности органов дознания в России.

Зарубежный опыт деятельности органов дознания

Для того чтобы иметь представление о современном состоянии каких-либо правовых категорий и институтов, необходимо всесторонне и полно подходить анализу и изучению конкретного объекта правовой действительности. Так, на наш взгляд, абсолютно бессмысленным является изучение современного состояния правового статуса системы органов дознания без анализа исторических истоков данной правовой категории. То, каким образом происходило становление системы органов дознания в нашей стране, во многом определяет современные перспективы развития правовой регламентации данного участника уголовного судопроизводства.

История российского уголовного судопроизводства в большей степени олицетворяет собой историю становления предварительного расследования. Именно этот этап уголовного процесса претерпевал наибольшее количество изменений на протяжении всего времени своего существования. Говоря об органах дознания, следует раскрыть процесс исторического генезиса понятия дознания как одной из форм предварительного расследования.

Само слово «дознание» имеет исконно русские корни. Так, согласно Толковому словарю Д.Н. Ушакова, слово «дознать»

значит «допытываться, узнавать, разузнавать, доведываться, разыскивать, доходить розыском, осведомляться»¹.

В то же время слово «дознание» в первую очередь обладает определенным юридическим значением, олицетворяющим специфическую форму предварительного расследования. Так, Толковый словарь В.И. Даля отмечает: «В деловом порядке дознание разнится от следствия тем, что делается для предварительного удостоверения, есть ли основание приступить к следствию; посему строгий порядок последнего и не соблюдается при дознании, а делаются одни расспросы без присяги»².

Таким образом, деятельность органов дознания во взглядах дореволюционных ученых во многом представляется деятельностью непроцессуальной, а в большей степени административной или розыскной, в первую очередь направленной на установление обстоятельств преступления на первоначальных этапах расследования.

Нам представляется целесообразным выделить следующие основные этапы исторического развития системы органов дознания в уголовном судопроизводстве России:

1. дореволюционный период;
2. советский период (с 1917 г. по 1960 г.)
3. период с 1961 по 2002 г.
4. настоящее время (с 1 июля 2002 г. – вступление в силу действующего УПК РФ)

Так, дореволюционный период развития системы органов дознания характеризуется устойчивой, неразрывной связью с действующим в тот момент законодательством. Существенной вехой в эволюции отечественного уголовного судопроизводства

¹ Толковый словарь русского языка / под ред. Д.Н. Ушакова. Т.1. М.: Изд-во иностр. и русских словарей, 1935. С.744.

² Даль В. Толковый словарь живого великорусского языка. Т.1. М.: Русский язык, 1955. С.454.

принято считать Судебную реформу 1860 г. Однако до указанной реформы порядок расследования преступлений и перечень органов и должностных лиц, полномочных осуществлять его, также имели свое нормативное закрепление.

В 1835 году вступил в силу Свод Законов Российской Империи (далее – Свод Законов¹), в книге II «О судопроизводстве по преступлениям» которой содержались нормы процессуального права, регулирующие порядок производства предварительного расследования. В рамках данного нормативного акта того времени дознание а следовательно и органы дознания в качестве самостоятельной формы и органов предварительного расследования не выделялись. Следствие являлось первоначальной стадией процесса и делилось на предварительное и формальное. Несмотря на это, в некоторых случаях предварительное следствие иногда именовалось дознанием². Предварительное следствие в указанный период представляло собой деятельность должностных лиц, направленную на установление события преступления и лица, его совершившего. Оно не имело какой-либо процессуальной формы, могло осуществляться как устно, так и письменно. Материалы и сведения, полученные в ходе такого предварительного следствия, не имели доказательственного значения в суде.

Не был четко определен круг должностных лиц и государственных органов, уполномоченных осуществлять следствие (дознание). Полномочиями по производству дознания могли быть наделены различные органы и должностные лица. Так, прообразом органов дознания тех лет можно считать нижние земские суды, управы благочиния и различные присутствия,

¹ Свод законов Российской Империи. 3-е издание. СПб.: Тип. Правит. Сената, 1857.

² Оболенский Н. Практическое руководство к производству уголовных следствий, составленное по Своду Законов. М.: Тип. В. Демакова, 1855. С.29-30.

состоявшие из полицмейстеров, частных приставов и следственных приставов гражданских и уголовных дел.

В исключительных случаях при необходимости полномочиями по расследованию преступлений могли быть наделены особые чиновники, командированные или местным губернским начальством, или министром внутренних дел, или целыми комитетами, составленными из чинов различных ведомств, в которых определенный вес и значение имели офицеры корпуса жандармов¹. Правовая неопределенность в определении круга должностных лиц и органов, осуществляющих расследование преступлений, подчас доходила до того, что монаршие особы своими индивидуальными распоряжениями уполномочивали соответствующих лиц по своему усмотрению. Так, император Александр I в одном из распоряжений указывал: «По известному вам грабежу...большою партией разбойников денег и вещей на знатную сумму ... я повелеваю вам объявить мою волю Петербургскому и Новгородскому гражданским губернаторам, дабы они, ныне же выехав каждый из своего местопребывания в одно место на границу, разделяющую обе губернии, до тех пор там оставались, доколе под личным их присутствием не будут найдены все похищенные деньги и открыты настоящие в том преступники. Тогда непременною обязанностью их будет донести мне тотчас о том в собственные руки»².

Качество же предварительного расследования по уголовным делам, осуществляемого органами дознания, а также состояние законности и соблюдение основных прав его участников в тот период времени подвергалось существенной критике. Так, А.Ф. Кони следующим образом характеризовал деятельность полиции того времени: «Безотчетный произвол, легкомысленное лишение

¹ Чельцов-Бебутов М.А. Курс уголовно-процессуального права. СПб.: Изд-во «Альфа», Изд-во «Равена», 1995 . С.736.

² Чельцов-Бебутов М.А. Указ. соч. С.736.

свободы, напрасное производство обысков, отсутствие ясного сознания о действительном составе преступления, неумелость и нередко желание «покорниться», «выслужиться» или «отличиться» были характерными признаками производства таких следствий, причем ввиду того, что собственное признание обвиняемого считалось законом за «лучшее доказательство всего света», бывали случаи добывания его истязаниями и приемами замаскированной пытки»¹.

Значительной вехой в становлении системы органов дознания в дореволюционной России стала Судебная реформа 1960 г., в результате которой полицейское дознание было отделено от предварительного расследования, которое осуществлялось в строгой процессуальной форме судебными следователями. Полиция как орган дознания лишилась так называемых судебных полномочий при расследовании преступления. Предварительное расследование стало носить судебный характер. Деятельность органов дознания – полиции, жандармских чинов и иных должностных лиц местных органов власти - сводилась к производству первоначальных розыскных и следственных действий, а также оказанию содействия судебному следователю.

В своем юридическом значении термин «дознание» впервые был употреблен в 1864 г. в Уставе уголовного судопроизводства (далее – УУС)². Дознание являлось исключительной компетенцией полиции и жандармерии и определялось как «первоначальные изыскания, производимые полицией для обнаружения справедливости или несправедливости дошедших до нее слухов и сведений о преступлении или о таких

¹ Кони А.Ф. Введение к «Систематическому комментарию к Уставу уголовного судопроизводства». Под ред. М.И. Гернета. М.: Тип. Правит. Сената, 1915. С.5.

² Российское законодательство X-XX веков. (В 9 т.) Т.8: Судебная реформа. М.: Юрид. лит., 1991. С. 117-384.

происшествиях, о которых без розысканий нельзя определить, заключается или не заключается в них преступление»¹.

В полномочия полиции как органа дознания также входили охрана общественного порядка и оперативно-розыскная деятельность. Несмотря на непроцессуальный характер деятельности полиции, зачастую в условиях малоразвитой транспортной инфраструктуры должностные лица полиции были вынуждены также производить неотложные следственные действия вместо судебных следователей, современный аналог которых регламентирован в ст.157 УПК РФ. Именно в этих целях полицией проводилось дознание, которое современники определяли как «меры, принимаемые указанными в законе органами, для установления «по горячим следам» события преступного деяния, его намечающихся юридических черт и предполагаемого его виновника»².

Органы дознания того периода характеризовались следующим перечнем:

1) полицмейстеры, исправники, приставы, помощники всех этих лиц, полицейские надзиратели и все другие лица, временно исполняющие обязанности указанных полицейских чинов;

2) околоточные надзиратели, полицейские урядники, чины речной и морской полиции;

3) волостные старшины, их помощники, сельские старосты, сотские и десятские;

4) чины отдельного корпуса жандармов при исполнении ими, в указанных законом случаях местностях обязанностей общей полиции;

¹ Судебные Уставы 20 ноября 1864 г. с изложением рассуждений, на коих они основаны, изданные Государственной канцелярией. Ч.2. СПб.: Изд-во Гос. канцелярии, 1867. С.112-113.

² Розин Н.Н. Уголовное судопроизводство. СПб.: Изд-во Право, 1916. С.415.

5) в области Войска Донского станичные и хуторские атаманы и заседатели¹.

В дальнейшем подобная система органов дознания просуществовала вплоть до Великой Октябрьской революции 1917 г. Одним из первых нормативных актов молодой советской власти стал Декрет №1 «О суде», которым упразднялось законодательство о судебной системе и, следовательно, все органы уголовной юстиции. Полиция была упразднена еще Временным правительством, взамен которой 17 апреля 1917 г. образована милиция. В июле 1918 г. Наркоматом юстиции издается инструкция, согласно которой на органы милиции возлагаются полномочия по производству неотложных следственных действий с последующей передачей материалов уголовного дела в орган предварительного следствия. 30 ноября 1918 г. утверждается Положение о народном суде РСФСР, которым на органы милиции возлагаются полномочия по производству расследования преступлений в форме дознания в полном объеме.

Следующим этапом развития уголовно-процессуального статуса органов дознания является принятие УПК РСФСР 1922 г.². В данном кодифицированном акте впервые в истории России достаточно подробно была регламентирована уголовно-процессуальная компетенция участников процесса. Кроме того, данный УПК 1922 г. определял перечень правоохранительных ведомств, относящихся к органам дознания: органы милиции и органы уголовного розыска; органы ГПУ; органы инспекций: податной, продовольственной, санитарной, технической, торговой, труда. Также в УПК 1922 г. предусматривалось четкое

¹ Давыдов В. Инструкция чинам полиции округа Харьковской Судебной палаты по обнаружению и исследованию преступлений. Харьков: Тип. Каплана и Бирюкова, 1898. С.3

² Постановление ВЦИК от 25.05.1922 «Об Уголовно-Процессуальном Кодексе» (вместе с «Уголовно-Процессуальным Кодексом Р.С.Ф.С.Р.») // СУ РСФСР. 1922. № 20 – 21. Ст. 230.

разделение предварительного следствия и дознания как двух форм расследования. В ст.103 УПК РСФСР 1922 г. были сформулированы и задачи органа дознания: принимать меры к тому, чтобы были сохранены следы преступления и устранена возможность скрыться для подозреваемого.

Хотя законом не было предусмотрено разделение дознания на конкретные виды, фактически из текста УПК 1922 г. следовало, во-первых, что дознание может производиться по делам о преступлениях, максимальное наказание за которое превышает один год лишения свободы, и заключается в производстве неотложных следственных действий для сохранения следов преступления и установления причастных лиц и передаче материалов в орган предварительного следствия. Если в ходе дознания установлено, что конкретное лицо подозревается в совершении преступления, максимальное наказание за которое не превышает одного года лишения свободы, то дело передается непосредственно в суд для рассмотрения по существу. Иными словами, советский законодатель вводит распространенное ныне понятие – «дознание по делам, по которым предварительное следствие необязательно».

УПК РСФСР 1923 г.¹ закрепляет в тексте закона разделение предварительного расследования на две формы: дознание и предварительное следствие. Первая форма характеризуется как специфическая (исключительная) деятельность органов дознания по делам, по которым предварительное следствие обязательно (неотложные следственные действия) и процессуальная деятельность, связанная с расследованием в полном объеме, итоговый процессуальный акт которого может служить основанием для предания подозреваемого суду без производства предварительного следствия.

¹ Постановление ВЦИК от 15.02.1923 (ред. от 31.01.1958) «Об утверждении Уголовно-Процессуального Кодекса Р.С.Ф.С.Р.» (вместе с «Уголовно-Процессуальным Кодексом Р.С.Ф.С.Р.») // Известия ВЦИК. 1923. № 37.

В дальнейшем наметилась тенденция по превалированию процессуальных полномочий в сфере уголовной юстиции как органов дознания, так и соответствующей формы расследования. Так, прокурор В.Я. Вышинский в ходе одного из своих выступлений отмечал: «Следственно-розыскные органы – органы дознания и следственной власти, являющиеся, по существу, звеньями одной цепи, подготовляющими материал для судебного рассмотрения, должны в своей деятельности быть частями единого следственно-розыскного аппарата, функционирующего на началах строгого и реального соподчинения, с одной стороны, и точного размежевания сферы их деятельности – с другой»¹. В продолжение данной мысли в ст.108 УПК 1923 г. были внесены изменения, согласно которым предварительное следствие должно производиться только по делам, подсудным губернским судам и трибуналам. Все остальные категории уголовных дел необходимо было производить в форме дознания. В дальнейшем весь следственный аппарат был подчинен органам прокуратуры, в связи с чем расследование преступлений органами дознания, в частности подразделениями НКВД, «приобрело такой широкий размах, что в конце 1940 г. ведомственным актом был создан специальный следственный аппарат в органах милиции, который формально по закону занимался дознанием. Уже тогда появились предложения о слиянии всех следственных аппаратов и передаче всего следствия в органы милиции»².

В последующем концепция двух форм предварительного расследования была закреплена в УПК РСФСР 1960 г. Так, перечень органов дознания был достаточно широк и подвергался постоянным изменениям на протяжении действия УПК 1960

¹ V Всероссийский съезд деятелей советской юстиции, 10–15 марта 1924. Тезисы. Стенографический отчет. Резолюции. М., 1924. С. 193–194.

² Ляхов Ю.А. Новая уголовно-процессуальная политика. Ростов н/Д, 1952. С. 73.

г.¹Перечисленные в нормах данного УПК органы дознания можно условно разделить на два вида. Первый вид – органы дознания, наделенные полномочием по производству неотложных следственных действий, предварительное следствие по которым обязательно. Данный вид органов дознания не производил дознание в полном объеме. Например, начальники исправительно - трудовых учреждений, следственных изоляторов, лечебно - трудовых профилакториев и воспитательно-трудовых профилакториев. Второй вид – органы дознания, наделенные полномочиями как по производству неотложных следственных действий, так и по производству дознания по делам, по которым предварительное следствие необязательно (например, милиция).

Организация производства дознания в органах милиции в советский период действия УПК РСФСР 1960 г. строилась на принципах индивидуализации и наделения полномочиями по его производству наиболее юридически грамотных и подготовленных сотрудников. Так, достаточно распространенной была практика наделения полномочиями дознавателя, сотрудников БХСС, уголовного розыска, участковых уполномоченных милиции. От оперативной работы и административной деятельности на вверенном участке данные сотрудники не освобождались.

Впервые попытка специализировать сотрудников органов дознания на расследовании преступлений в форме дознания была осуществлена в 1992 г., следствием чего стал приказ МВД РФ №368 от 16 октября 1992 г. «О мерах по укреплению подразделений дознания и совершенствованию раскрытия преступлений, по которым предварительное следствие

¹ Уголовно-процессуальный кодекс РСФСР (утв. ВС РСФСР 27.10.1960) (ред. от 29.12.2001, с изм. от 26.11.2002) (с изм. и доп., вступающими в силу с 01.07.2002) // Ведомости ВС РСФСР. 1960. № 40. ст. 592 (утратил силу).

необязательно»¹. Так, данным приказом в системе ОВД созданы специализированные подразделения дознания. В их штате работают дознаватели, основной служебной обязанностью которых является производство дознания в полном объеме. Подобные подразделения в системе ОВД существуют и по сей день.

Органы дознания в системе российского уголовного судопроизводства прошли достаточно долгий путь становления в части определения собственных компетенций и процессуального статуса. Послужившая началом становления органов дознания Судебная реформа 1860 г. дала первоначальный толчок развития правовой мысли данной уголовно-процессуальной категории. История показала, что на органы дознания ложится серьезное бремя борьбы с уголовно-наказуемыми деяниями, а значит, и лишать их уголовно-процессуального статуса является бессмысленным и вредным. В подтверждение этого законодатель, принимая УПК РФ 2001 года, действующий по сей день, сформулировал решение сохранить процессуальную регламентацию деятельности органа дознания по производству неотложных следственных действий и предварительного расследования в форме дознания в полном объеме. Значительную роль в становлении системы органов дознания России на протяжении исследуемого периода принадлежит полиции (милиции), поскольку подавляющая часть сообщений о преступлениях рассматривается данными органами.

Орган дознания как субъект уголовно-процессуальной деятельности является по своей сути составным сложным правоохранительным органом, осуществляющим, помимо уголовно-процессуальных, административные и оперативно-

¹ О мерах по укреплению подразделений дознания и совершенствованию раскрытия преступлений, по которым предварительное следствие не обязательно» (вместе с «Примерным положением об организации работы специализированных подразделений дознания милиции общественной безопасности (местной милиции): приказ МВД РФ от 16.10.1992 № 368 (Извлечение) // Документ опубликован не был (утратил силу).

розыскные полномочия. Рассмотрев аналогичную процессуальную категорию на примере зарубежных стран, мы сможем в достаточной степени определить место органа дознания в системе российского уголовно-процессуального права.

Свое начало современный континентальный уголовный процесс берет во Франции. Законодательство данного государства в нормах УПК 1958 года регламентировало порядок производства дознания, который закреплен в ч.2 «Дознание и проверка личности». В качестве аналога органа дознания во французском уголовном процессе выделяется судебная полиция, в уголовно-процессуальную компетенцию которой входит первоначальное дознание и дознание очевидных преступлений. Во многом деятельность судебной полиции максимально деформализована. УПК Франции не устанавливает предельных сроков производства дознания, между тем, как правило, срок такого производства редко превышает несколько суток. В целом, органы уголовной полиции Франции вправе производить тот же объем следственных действий, что и судебный следователь (обыск, выемка, допрос). Процессуальный порядок производства того или иного следственного действия не подлежит строгой регламентации, а следовательно, уголовная полиция вправе самостоятельно избирать средства и методы установления обстоятельств по делу и направлять ход расследования. При этом французский УПК не разделяет деятельность органа дознания – уголовной полиции на процессуальную и оперативно-розыскную. В глазах французского законодателя деятельность органов уголовной полиции носит всеобъемлющий как процессуальный, так и розыскной характер. По окончании дознания должностные лица органов уголовной полиции составляют рапорт, в котором описывают событие преступления, установленные фактические обстоятельства и источники доказательственной информации, который впоследствии передают прокурору. Рассмотрев данный

рапорт, прокурор принимает решение о возбуждении уголовного преследования либо о прекращении уголовного дела.

В уголовном процессе Австрии предварительное расследование также осуществляется в нескольких формах: предварительного следствия, дознания и смешанной форме (с производством первоначального дознания и передачей материалов судебному следователю). Дознание в свою очередь делится на обычное и судебное. Обычное дознание производится прокурором, однако он может поручить его производство полиции. Судебное дознание производится судебным следователем и только в отношении конкретного лица.

Органом дознания, обладающим уголовно-процессуальной компетенцией, в Нидерландах является уголовно-следственная полиция. Основной задачей уголовно-следственной полиции является сбор сведений о лице, совершившем преступление, иными словами – раскрытие преступления. Полиция Нидерландов также вправе производить весь объем следственных действий. По окончании такого расследования все материалы передаются прокурору, изучив которые, тот принимает решение о возбуждении судебного преследования.

В ФРГ центральной фигурой досудебного производства является полиция, которая осуществляет дознание как единственную форму предварительного расследования. Полиция устанавливает лицо, причастное к совершению преступления, производя весь необходимый объем следственных действий и оперативно-розыскных мероприятий. После этого собранные материалы передаются прокурору для решения вопроса о возбуждении уголовного преследования. В ходе производства подобного дознания полиция и прокурор осуществляют так называемое свободное доказывание, то есть получение доказательств не обусловлено процессуальной формой и не регламентировано конкретным нормативным актом. По окончании дознания на основании материалов, собранных

полицией, прокурор составляет обвинительный акт, который передается в суд.

Уголовно-процессуальная деятельность полиции США, как и в европейских государствах, тоже во многом носит неформальный характер: доказывание осуществляется в свободной форме с элементами судебного контроля. Также деятельность полиции США в первую очередь связана с производством первоначальных следственных действий, направленных на установление лица, совершившего преступление. При этом процессуальная деятельность полиции условно делится на два вида:

1. Получение сведений с целью обоснования получения судебного решения на арест или обыск.

2. Получение информации о событии преступления и лице, его совершившем.

По окончании такого расследования полиция составляет рапорт, в котором отражаются результаты произведенного по уголовному делу дознания. Данный рапорт впоследствии может быть направлен прокурору (служба государственных обвинителей) для возбуждения официального уголовного преследования в суде.

В заключение настоящего параграфа нам следует сформулировать основные выводы:

1. Органы дознания как участники уголовного судопроизводства на первоначальных этапах своего развития в дореволюционной России обладали в большей степени административно-юрисдикционной компетенцией. Деятельность органов дознания в сфере уголовного судопроизводства в основном производилась чинами полиции и не была строго регламентирована законодательством.

2. В Своде Законов, в котором впервые выделялись нормы об уголовном судопроизводстве, не предусматривалось дознание в качестве формы предварительного расследования и

органы дознания как участники уголовного процесса отдельно не выделялись. Однако фактически дознание производилось полицейскими чинами и жандармерией в целях получения оснований для производства «формального» следствия, материалы которого имели в суде доказательственное значение.

3. Судебная реформа 1960 года в качестве основного органа дознания определяет полицию, наделяя ее полномочиями по производству расследования в форме дознания, под которой понималась непроцессуальная деятельность, направленная на установление события и лица, совершившего преступление. Данные, собранные в ходе такого дознания, имели вспомогательный характер для судебного следователя.

4. После Октябрьской революции 1917 года молодая советская власть проделала значительную работу по регламентации порядка уголовного судопроизводства, что проявилось в принятии в 1922, 1923 гг. новых УПК РСФСР. В данных нормативных источниках закреплялся статус органов дознания, а также определялась их процессуальная компетенция.

5. В период после принятия УПК РСФСР 1960 г. наметилась дальнейшая тенденция по расширению процессуальных полномочий органов дознания. В качестве таковых законодатель выделил производство первоначальных следственных действий по делам, по которым предварительное следствие обязательно, и производство дознания в полном объеме.

6. Несмотря на положения Концепции судебной реформы 1992 г., предусматривающие постепенный отказ от дознания как формы расследования преступлений, в новом УПК РФ 2001 года органы дознания сохранили полномочия по производству дознания и неотложных следственных действий по делам, по которым предварительное следствие обязательно.

7. Органы дознания занимают особое место в системе уголовного процесса зарубежных стран, при этом содержание их

деятельности в основном сводится к сбору информации о преступлении и лице, его совершившем, вне рамок какой-либо процессуальной формы. Данные, полученные в ходе такой деятельности, носят вспомогательный характер для дальнейшего уголовного преследования в судебном производстве.

§2. Система органов дознания в России на современном этапе

В действующем УПК РФ содержится легальное определение органа дознания как участника уголовного судопроизводства со стороны обвинения. Так, в п.24 ст.5 УПК РФ органы дознания определяются как «государственные органы и должностные лица, уполномоченные осуществлять дознание и другие процессуальные полномочия».

Нам представляется, что данное определение является не совсем корректным, на что уже обращалось внимание в специальной литературе¹. Это определение относит к органам дознания не только государственные органы, но и должностных лиц, что противоречит этимологии слова «органы». Так, в Толковом словаре С.И. Ожегова слово «орган» определяется как государственное или общественное учреждение, организация, которые должностными лицами не являются по своей сути. Органом дознания, на наш взгляд, может быть только государственный орган. Должностные лица данных учреждений исполняют полномочия

¹ См.: Бажанов С.В. Правовое положение подразделений следствия и дознания в уголовном процессе Российской Федерации // Российский следователь. 2007. № 1. С. 6 – 7.

конкретного органа дознания исходя из своего служебного статуса и на основании закона либо на основании индивидуального распоряжения (письменного поручения) руководителя. Кроме этого, вызывает вопросы в тексте закона и формулировка «уполномоченные» органы. Нам представляется, что под содержанием данного слова следует понимать наличие индивидуально-властного распоряжения от имени какого-либо должностного лица о наделении отдельными полномочиями определенного органа. В свою очередь органам дознания делегируются соответствующие полномочия только на основании уголовно-процессуального закона, в связи с чем, на наш взгляд, формулировка «полномочные органы» была бы предпочтительней.

Положения действующего уголовно-процессуального законодательства не позволяют в полной мере определить круг правоохранительных органов и должностных лиц, входящих в понятие «орган дознания». В период действия УПК РФ принимались Федеральные законы, вносящие изменения в отдельные положения, регламентирующие статус начальника органа дознания (Федеральный закон от 4 июля 2003 года №92-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации»¹), а также определялись и конкретизировались полномочия начальника подразделения дознания и начальника органа дознания (Федеральный закон от 6 июня 2007 г. № 90-ФЗ «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации»², от 30 декабря 2015 г. № 440-ФЗ «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации в

¹ Собрание законодательства РФ. 2003. № 27 (ч. 1). Ст. 2706.

² Собрание законодательства РФ. 2007. № 24. Ст. 2833.

части уточнения полномочий начальника органа дознания и дознавателя»¹). Однако ни в одном из перечисленных выше Федеральных законов подробно не регламентируется система органов дознания и точный перечень должностных лиц, полномочных осуществлять отдельные функции органа дознания, что создает правовую неопределенность и проблемы в правоприменительной практике.

Так, примерный перечень органов дознания и должностных лиц, относящихся к ним, а также перечень полномочий перечислены в ст.40 УПК РФ. В соответствии с ч.1 указанной нормы к органам дознания относятся:

1. Органы внутренних дел Российской Федерации и входящие в их состав территориальные, в том числе линейные, управления (отделы, отделения, пункты) полиции, а также иные органы исполнительной власти, наделенные в соответствии с федеральным законом полномочиями по осуществлению оперативно-розыскной деятельности.

2. Органы Федеральной службы судебных приставов.

3. Начальники органов военной полиции Вооруженных Сил Российской Федерации, командиры воинских частей, соединений, начальники военных учреждений и гарнизонов.

4. Органы государственного пожарного надзора федеральной противопожарной службы.

Законодателем также регламентированы и основные полномочия органов дознания, к которым относятся:

1. Дознание по уголовным делам, по которым производство предварительного следствия необязательно.

2. Выполнение неотложных следственных действий по уголовным делам, по которым производство предварительного следствия обязательно.

¹ Собрание законодательства РФ. 2016. № 1 (ч. I). Ст. 60.

3. Осуществление иных, предусмотренных УПК РФ полномочий.

Кроме того закон отдельно выделяет особую категорию должностных лиц, которые вправе осуществлять полномочие органа дознания – возбуждение уголовного дела и производство неотложных следственных действий по преступлениям, совершенным в пределах их экстерриториальной юрисдикции:

1. Капитаны морских и речных судов, находящихся в дальнем плавании.

2. Руководители геолого-разведочных партий и зимовок, начальники российских антарктических станций и сезонных полевых баз, удаленных от мест расположения органов дознания.

3. Главы дипломатических представительств и консульских учреждений Российской Федерации.

Органы внутренних дел в системе органов дознания, представленных в УПК РФ получили наибольшую регламентацию в их описании. Так, законодатель указал в качестве таковых отделения, отделы и пункты полиции. Однако не все авторы согласны с подобными формулировками. Так, отдельные исследователи считают, что система Министерства внутренних дел РФ (далее – МВД РФ) имеет сложную, многоуровневую структуру и для точного определения компетенции ОВД как органа дознания формулировок примененных в ст.40 УПК РФ, явно недостаточно¹. Так, согласно ч.1 ст.4 Федерального закона «О полиции», «полиция является составной частью единой

¹ См.: Бажанов С.В. Правовое положение подразделений следствия и дознания в уголовном процессе Российской Федерации // Российский следователь. 2007. № 1. С. 6 - 7.

централизованной системы федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел»¹.

На наш взгляд, полномочиями органа дознания в системе ОВД следует наделить только полицию, при этом отказавшись от некорректной формулировки «органы внутренних дел Российской Федерации и входящие в их состав...».

Кроме того, полномочиями органа дознания закон наделяет все органы, полномочные осуществлять оперативно-розыскную деятельность. К таковым Федеральный закон «Об оперативно-розыскной деятельности» (далее – Закон «Об ОРД») (ст.13)² относит:

1. Органы внутренних дел РФ.
2. Органы федеральной службы безопасности.
3. Федеральный орган исполнительной власти в области государственной охраны (далее – ФСО);
4. Таможенные органы РФ.
5. Службу внешней разведки РФ (далее - СВР).
6. Федеральную службу исполнения наказаний (далее – ФСИН).

Тем не менее, сравнивая вышеуказанный перечень с органами, полномочными осуществлять дознание по уголовным делам, по которым предварительное следствие обязательно в соответствии с подследственностью, предусмотренной ч.3 ст.151 УПК РФ, можно сделать вывод об отсутствии соответствующих полномочий у таких правоохранительных органов как, ФСО, СВР и ФСИН. Так, у указанных органов фактически отсутствуют полномочия по

¹ О полиции: Федеральный закон от 07.02.2011 № 3-ФЗ (ред. от 03.08.2018) / Собрание законодательства РФ. 2011. № 7. Ст. 900.

² Об оперативно-розыскной деятельности: Федеральный закон от 12.08.1995 № 144-ФЗ (ред. от 06.07.2016) // Российская газета. 1995. № 160.

производству дознания в полном объеме по делам, по которым предварительное следствие необязательно. При этом, исходя из буквального толкования УПК РФ, их полномочия ограничены лишь производством неотложных следственных действий по уголовным делам любой категории преступлений. В связи с этим, на наш взгляд, формулировка «иные органы исполнительной власти, наделенные в соответствии с федеральным законом полномочиями по осуществлению оперативно-розыскной деятельности» в п.1 ч.1 ст.40 УПК РФ не уместна.

Уголовно-процессуальный закон наделяет полномочиями по производству дознания пограничные органы федеральной службы безопасности, органы государственного пожарного надзора федеральной противопожарной службы и таможенные органы РФ. Однако, исходя из положений п. 3,6,9 ч.3 ст.151 УПК РФ подразделения дознания данных органов расследуют незначительное количество преступлений с учетом их узкой специализации. Так, дознавателями пограничных органов расследуются преступления, предусмотренные пятью статьями Особенной части УК РФ, дознавателями органов государственного пожарного надзора – три состава преступлений, дознавателями таможенных органов – два состава преступлений. Всего за 2019 год подразделениями дознания таможенных органов было предварительно расследовано 198 уголовных дел, органами Государственного пожарного надзора - 179 уголовных дел, всего всеми правоохранительными органами за аналогичный период

расследовано 1 117 801 уголовное дело.¹ По нашему мнению, столь малое количество составов преступлений подследственных указанным органам, а также фактически небольшой объем расследуемых уголовных дел не позволяет говорить о наличии эффективного расходования бюджетных средств, выделяемых для обеспечения деятельности данных правоохранительных органов. По нашему мнению, подследственность этих органов дознания следовало бы передать соответствующим линейным и территориальным подразделениям ОВД, что не отразилось бы на качестве и эффективности дознания, поскольку профессиональный уровень кадрового состава специализированных подразделений дознания в системе ОВД достаточно высок.

Не меньше вопросов вызывает включение в перечень органов дознания, перечисленных в УПК РФ, начальников органов военной полиции Вооруженных Сил Российской Федерации, командиров воинских частей и соединений, начальников военных учреждений и гарнизонов. Начальник органа или командир по определению не является органом и этимологически не входит в данное понятие, о чем мы уже говорили выше. При этом следует отметить, что в связи учреждением органов военной полиции приказом Генеральной прокуратуры России от 23.10.2014 № 150 издается Инструкция о процессуальной деятельности органов дознания Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов². Тем не менее, в

¹ Состояние преступности в России за январь – декабрь 2019 года. URL: [https://genproc.gov.ru/upload/Ежемесячный сборник декабрь 2017.pdf](https://genproc.gov.ru/upload/Ежемесячный_сборник_декабрь_2017.pdf). (Дата обращения: 08.01.2020).

² Приказ Генпрокуратуры России от 23.10.2014 № 150 (ред. от 20.07.2017) «Об утверждении Инструкции о процессуальной деятельности органов дознания Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов» // Первоначальный текст документа опубликован не был.

тексте настоящего документа не упоминаются полномочия начальников органов военной полиции и командиров воинских частей по производству предварительного расследования в форме дознания. Наоборот, в ст.8 указанной Инструкции отмечается, что «предварительное расследование в форме дознания в порядке, предусмотренном главами 32 и 32.1 УПК РФ, по уголовным делам, по которым производство предварительного следствия необязательно, органами дознания Вооруженных Сил, других войск, воинских формирований и органов, в которых законом предусмотрена военная служба, не производится».

Исходя из вышеизложенного, следует сделать вывод, что начальник органа военной полиции ВС РФ и командиры воинских частей и соединений помещены в перечень органов дознания, предусмотренных ст.40 УПК РФ, ошибочно, поскольку они не вправе осуществлять дознание по делам, по которым предварительное следствие необязательно, и, следовательно, не обладают полным объемом полномочий, присущим органу дознания в соответствии с ч. 2 ст.40 УПК РФ.

Тем не менее, следует отметить, что законодатель вовремя осознал противоречия законодательства в части регламентации статуса органа дознания и Федеральным законом от 14 марта 2009 года №38-ФЗ «О внесении изменений в статьи 40 и 151 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации»¹ исключил из перечня органов дознания должностных лиц федеральной службы судебных приставов, заменив их формулировкой «органы Федеральной службы судебных приставов».

¹ Собрание законодательства РФ. 2009. № 11. Ст. 1267.

В связи с вышеизложенным, действующая формулировка определения органа дознания нуждается в совершенствовании и уточнении. В научной литературе встречаются мнения об изменении формулировки «орган дознания» на «органы, на которые возложено производство дознания»¹, с чем мы вынуждены не согласиться, поскольку не только производство дознания в полном объеме входит в полномочия указанных органов. Органы дознания реализуют и иные полномочия – неотложные следственные действия, исполнение поручений следователя, осуществляют оперативно-розыскные мероприятия по уголовному делу и оказывают иное содействие следователю.

В целях упорядочивания процессуальных норм о наделении полномочиями органа дознания отдельных должностных лиц, необходимо внести в УПК РФ определенные изменения.

Необходимо в п.3 ч.3 ст.40 УПК РФ включить органы военной полиции Вооруженных Сил РФ в число органов дознания, наделенных соответствующими полномочиями. Однако это потребует осуществления определенных организационных мер связанных с созданием в структуре Военной полиции Вооруженных Сил РФ специализированных подразделений дознания и изданием соответствующего ведомственного нормативного акта.

Так, некоторыми авторами предлагается внести изменения в УПК РФ, дополнив его новой статьей 41.1 «Должностные лица, полномочные осуществлять отдельные

¹¹ Сафоненко Д.Ю. Организация процессуальной деятельности органов дознания: на примере органов дознания МВД РФ: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2009. С. 7.

процессуальные полномочия»¹, которая включала бы в себя перечень должностных лиц, наделенных отдельными полномочиями органа дознания. На наш взгляд, дополнение УПК РФ подобной статьей является ошибочным, поскольку это приведет к проблемам при толковании и правоприменении закона. Так, исходя из наименования данной статьи, непонятно, какими конкретно полномочиями наделяются указанные лица. Полномочны ли они осуществлять оперативно-розыскные мероприятия по уголовному делу, давать поручения органу дознания вне территории их юрисдикции, вправе ли они составлять обвинительный акт (постановление) и т.д.

Исходя из изложенных выше доводов, необходимо сделать ряд выводов в части регламентации системы органов дознания согласно уголовно-процессуальному законодательству России.

1. Несомненно, действующий уголовно-процессуальный закон нуждается в более подробной регламентации перечня органов дознания. Действующая редакция УПК РФ не позволяет четко ограничить круг органов дознания, наделенных полномочиями по производству дознания и исполнения иных процессуальных полномочий.

2. На наш взгляд, в понятие «орган дознания» никак не могут входить отдельные должностные лица, поскольку в данном случае существенным образом нарушается семантическое значение слова «орган», под которым принято понимать какую-либо организацию или учреждение. Должностное лицо по своим юридическим свойствам органом не является.

¹ См.: Мусейбов У.А. О правовой регламентации понятия и системы органов дознания // Российский следователь. 2016. № 19. С. 9 - 11.

3. Органы военной полиции Вооруженных Сил РФ следует относить к числу органов дознания, наделенных соответствующими полномочиями, исключая из этого перечня командиров воинских частей и соединений, начальников военных учреждений и т.д., которые наделены лишь полномочием по производству неотложных следственных действий.

Глава II.

ПРОЦЕССУАЛЬНЫЙ СТАТУС ОРГАНОВ ДОЗНАНИЯ: ХАРАКТЕРИСТИКА И ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ

§1. Компетенция, основные задачи и направления деятельности органов дознания по уголовно- процессуальному законодательству

Значительное место в определении процессуального статуса органов дознания в уголовном судопроизводстве России занимает правовая категория, именуемая «компетенцией». Уголовно-процессуальный закон не содержит определения данного понятия, что порой приводит к неоднозначному толкованию его норм и правоприменительным ошибкам. Однако уголовно-процессуальная наука долгое время разрабатывала содержание данного понятия. Так, по мнению С.В. Бородина, понятия «компетентность» и «полномочия» являются тождественными. При этом данный автор указывает, что под компетенцией органа дознания следует понимать определенную совокупность процессуальных полномочий¹. На наш взгляд, содержание термина «компетенция» гораздо шире термина «полномочия».

Указанная выше гипотеза может быть подтверждена формулировкой текста действующего уголовно-процессуального закона. Так, в ч. 1 ст.146 УПК РФ

¹ См.: Бородин С.В. Разрешение вопроса о возбуждении уголовного дела. М., 1970. С. 12.

указывается, что при наличии повода и основания орган дознания, дознаватель, следователь в пределах своей компетенции возбуждают уголовное дело, о чем выносятся постановления. Исходя из этого положения закона, следует, что полномочием по возбуждению уголовного дела обладает каждый из перечисленных участников процесса, однако их компетенция носит строго индивидуальный характер. Применить аналогичное утверждение можно и к органам дознания, перечисленным в ст.40 УПК РФ, объем полномочий которых тождественен и установлен законом, однако каждый из этих органов действует в рамках своих строго определенных границ, т.е. компетенции.

Нам представляется, что раскрыть содержание понятия «компетенция» следует через определение процессуальной категории «подследственность». Данный уголовно-процессуальный институт призван, в первую очередь наиболее оптимальным образом разграничить процессуальные полномочия по расследованию преступлений между различными органами уголовной юстиции. В процессуальной науке под подследственностью, как правило, принято понимать совокупность определенных признаков или свойств уголовного дела. По мнению М.С. Строговича, подследственность - это «свойство дела, состоящее в том, что оно относится к ведению того или иного следователя»¹. Однако автор в данном определении среди субъектов расследования не указывает орган дознания, что, на наш взгляд, является не совсем корректным, поскольку данное понятие применимо и к компетенции названного органа. В целом В.П. Божьев аналогичным образом характеризует данный процессуальный институт, определяя

¹ Строгович М.С. Курс советского уголовного процесса. М., 1970. Т. 2. С. 41.

подследственность как «совокупность установленных законом признаков уголовного дела, в зависимости от которых законодатель относит его к компетенции того или иного органа предварительного расследования»¹.

Подследственность представляет собой лишь элемент, но не содержание понятия компетенция, определяя при этом лишь границы названного понятия. Отдельные авторы рассматривают компетенцию в качестве определенной сферы деятельности². Такие авторы, как А.С. Есина и А.Н. Арестова, в качестве компетенции определяют «пределы уголовно-процессуальной деятельности участника уголовного судопроизводства, установленные законодателем совокупностью процессуальных полномочий, подследственностью уголовного дела и юрисдикцией этих органов в сфере уголовного судопроизводства»³. Некоторые авторы компетенцию органа дознания определяют как «совокупность установленных уголовно-процессуальным законом полномочий при исполнении своих функций в определенных конкретно для каждого органа дознания пределах»⁴.

Рассмотрим компетенцию органа дознания на примере самого многочисленного правоохранительного органа – органов внутренних дел. Отметим еще раз, что полномочия и компетенция - разные по своему объему понятия. Так, УПК РФ наделил любой орган дознания полномочием проводить

¹ Уголовный процесс: учебник / под ред. В.П. Божьева. М., 1998. С. 263.

² См.: Элькин П.С. Толкование и применение норм уголовно-процессуального права. М., 1967. С. 154.

³ Дознание в органах внутренних дел: учеб.-практ. пособие / под ред. А.С. Есиной. 2-е изд. М.: Щит-М, 2004. С. 20.

⁴ Мичурина О.В. Концепция дознания в уголовном процессе Российской Федерации и проблемы ее реализации в органах внутренних дел: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2008. С. 170.

проверку сообщения о преступлении, однако принимать итоговое процессуальное решение по результатам данной проверки орган дознания вправе лишь в рамках своей компетенции.

Полномочием по производству дознания обладает любой орган дознания в соответствии со ст.40 УПК РФ, однако очевидно, что производить дознание в полном объеме с момента возбуждения уголовного дела до момента направления уголовного дела с обвинительным актом (обвинительным постановлением) прокурору может не каждое должностное лицо органа дознания.

Так, уголовно-процессуальный закон в п.8 ст.5 УПК РФ определяет дознание как форму предварительного расследования, осуществляемого дознавателем. В п.7 ст.5 УПК РФ дознаватель определяется как должностное лицо органа дознания, правомочное либо уполномоченное начальником органа дознания осуществлять предварительное расследование в форме дознания, а также иные полномочия. Исходя из формулировки данного определения, дознаватель может быть либо правомочен, либо уполномочен осуществлять дознание, что имеет существенное значение. Дознаватель отдела дознания какого-либо территориального подразделения, ОВД полномочен осуществлять дознание в пределах своей компетенции, поскольку он является сотрудником специализированного подразделения функционирующего на основании ведомственного нормативного акта¹. В то же время сотрудник подразделения уголовного розыска или участковый уполномоченный того

¹ См.: Вопросы организации деятельности подразделений дознания (организации дознания) территориальных органов Министерства внутренних дел Российской Федерации: приказ МВД России от 21.11.2012 № 1051 (ред. от 28.06.2016) // Первоначальный текст документа опубликован не был.

же территориального органа наделяется полномочиями по производству дознания в соответствии с письменным поручением вышестоящего руководителя, то есть начальника органа дознания (начальника отдела полиции либо его заместителя). Вместе с тем текст УПК РФ, регламентирующий процессуальную деятельность органа дознания и дознавателя в частности, порою создает неопределенность для правоприменителя, что влечет за собой ошибки в ведомственном нормотворчестве, о чем говорилось в предыдущей главе на примере деятельности органов дознания Военной полиции Вооруженных Сил РФ. Так, например, в ч.1 ст.41 УПК РФ указано, что полномочия по производству дознания возлагаются на дознавателя начальником органа дознания путем дачи письменного поручения. При этом, исходя из формулировки данной нормы, не совсем понятно, о каком дознавателе идет речь. О дознавателе специализированного подразделения дознания или об ином сотруднике органа дознания, например об участковом уполномоченном полиции или сотруднике уголовного розыска? Необходимо ли письменное поручение начальника органа дознания для производства дознания по конкретному уголовному или данное поручение может быть основанием для наделения полномочиями по производству дознания на определенный срок в отношении неопределенного количества уголовных дел? Эти и многие другие вопросы заставляют задуматься о наличии определенных смысловых и структурных противоречий в тексте некоторых взаимосвязанных норм УПК РФ.

Некорректные формулировки УПК РФ приводят к ошибкам в толковании закона судами при разрешении уголовных дел. Так, в приговоре Виноградовского районного

суда Архангельской области указывается, что уголовное дело в отношении Н. по признакам состава преступления, предусмотренного ч.4 ст. 159 УК РФ, возбуждено уполномоченным на то должностным лицом - оперуполномоченным ОЭБ и ПК ОМВД России М., на которого исполнение обязанностей по производству дознания в соответствии со ст. 40, ч. 1 ст. 41 УПК РФ возложены приказом начальника ОМВД России, являющегося начальником органа дознания¹.

Так, на наш взгляд, является очевидным наличие двух различных процессуальных фигур – дознавателя специализированного подразделения дознания и сотрудника органа дознания, уполномоченного осуществлять дознание. Несмотря на идентичный объем полномочий, в частности по производству предварительного расследования в форме дознания, отличием этих двух должностных лиц являются различные основания для возникновения указанных полномочий.

Еще одной неразрешенной проблемой правоприменительной практики в части определения компетенции органа дознания и его должностных лиц остается вопрос о наличии полномочий по принятию процессуальных решений об отказе в возбуждении уголовного дела по результатам проверки сообщения о преступлении. Так, данный вопрос многими органами дознания, в частности ОВД, разрешается на территориальном уровне приказами руководителей соответствующих региональных управлений. В данных приказах, как правило, разграничиваются полномочия сотрудников территориальных

¹ Архив Виноградовского районного суда Архангельской области. Дело №1-1/2017.

подразделений ОВД в части принятия названного процессуального решения. Так, могут быть ограничены, допустим, полномочия участкового уполномоченного в части принятия решения об отказе в возбуждении уголовного дела ввиду отсутствия признаков тяжкого или особо тяжкого преступления. В данном случае, согласно данным ведомственным локальным актам, процессуальное решение должен принимать следователь, не смотря на то, что он фактически проверку сообщения не проводил. В некоторых актах устанавливается запрет на принятие процессуальных решений об отказе в возбуждении уголовного дела оперуполномоченными уголовного розыска по итогам проверки сообщения о преступлении, которую они проводят.

На наш взгляд, вышеуказанное «нормотворчество» отдельных территориальных органов МВД РФ существенно противоречит УПК РФ, что недопустимо, поскольку именно УПК РФ устанавливает порядок уголовного судопроизводства, а иные нормативные акты не должны ему противоречить.

Так, согласно п.1 ч.1 ст.145 УПК РФ по результатам рассмотрения сообщения о преступлении орган дознания полномочен принять решение об отказе в возбуждении уголовного дела. Как мы видим, закон не ограничивает принятие органом дознания любого сообщения о преступлении любой категории тяжести. Поэтому принятие, например, оперуполномоченным ЭБ и ПК решения об отказе в возбуждении уголовного дела об отсутствии признаков состава преступления, предусмотренного ч.4 ст.159 УК РФ, является на наш взгляд правомерным и соответствующим компетенции органа дознания органов внутренних дел. При этом проверку сообщения о преступлении

оперуполномоченному, согласно УПК РФ, должен поручить начальник органа дознания или заместитель начальника полиции.

Кроме того, в тексте ст.148 УПК РФ, регламентирующей процессуальный порядок отказа в возбуждении уголовного дела, указано, что при отсутствии основания для возбуждения уголовного дела орган дознания выносит постановление об отказе в возбуждении уголовного дела. Законодатель таким образом прямо наделил этим полномочием орган дознания в лице его должностных лиц, которые по поручению начальника органа дознания проводят проверку сообщения о преступлении.

Подобную точку зрения также разделяют и различные судебные инстанции. Так, в апелляционном определении Орловского областного суда по жалобе на решение об отказе в возбуждении уголовного дела, принятом оперуполномоченным ЭБ и ПК, мотивируя решение, суд апелляционной инстанции указал, что «нормы, регулирующие порядок рассмотрения сообщения о преступлении, выполнены; постановление об отказе в возбуждении уголовного дела принято правомочным на то лицом, при наличии законных оснований и надлежащим образом мотивировано; требования ст. 148 УПК РФ при его вынесении соблюдены»¹.

Аналогичного мнения придерживается и высшая судебная инстанция. Так, в одном из своих решений Судебная коллегия по уголовным делам Верховного Суда РФ, опровергая доводы защитника об отсутствии у осужденного – бывшего оперуполномоченного УБЭП процессуальных полномочий по принятию решения об отказе в возбуждении уголовного дела, указывает, что «в

¹ Архив Орловского областного суда. Дело № 22К-788/2014.

соответствии с представленными документами осужденный являлся должностным лицом, представителем власти, имел право проводить проверку, по результатам принимать решения о направлении материала для возбуждения уголовного дела или об отказе в возбуждении уголовного дела с согласия руководства»¹.

Еще одним существенным моментом в части определения компетенции органа дознания является вопрос о наличии у него полномочий по осуществлению оперативно-розыскной деятельности. Согласно п.24 ст.5 УПК РФ на органы дознания возлагаются полномочия по производству дознания и иные процессуальные полномочия. При этом законодатель не совсем последователен в применении в тексте УПК РФ термина «оперативно-розыскная деятельность». Так, в п.4 ч.2 ст.38 и ч.4 ст.157 УПК РФ главным образом указывается на полномочие органа дознания по осуществлению оперативно-розыскных мер, в то время как в п. 1.1 ч.3 ст.41 УПК РФ упоминается о проведении органом дознания оперативно-розыскных мероприятий. При этом не совсем понятно, каким образом следует толковать данные нормы. Следует ли считать оперативно-розыскные меры и оперативно-розыскные мероприятия тождественными понятиями или же данные категории относятся к процессуальным и оперативно-розыскным полномочиям соответственно?

В некоторых же нормах УПК РФ законодатель прямо указывает на наличие полномочия по осуществлению оперативно-розыскной деятельности как признака, по которому тот или иной государственный орган можно отнести к органу дознания (п. 1 ч.1 ст.40 УПК РФ).

¹ Архив Верховного Суда Российской Федерации. Дело № 2-6/10.

Как отмечает О.В. Мичурина, «...компетенцию органов дознания составляют не только процессуальные, но и иные полномочия. Иные полномочия реализуются органом дознания в рамках оперативно-розыскных функций. Так, полномочия по исполнению письменных поручений следователя о проведении оперативно-розыскных мероприятий, а также полномочия по принятию оперативно-розыскных мер по установлению лица, совершившего преступление, хотя и предоставляются органу дознания в процессуальном порядке, но выполняются им в рамках оперативно-розыскной деятельности»¹. Представляется целесообразным рассмотреть эту проблему на примере органа внутренних дел РФ, который является, в соответствии с п.1 ч.1 ст.40 УПК РФ, органом дознания. Так как орган дознания является участником со стороны обвинения, то закон наделил его соответствующими процессуальными полномочиями. Так, при исполнении органом дознания поручения следователя о проведении оперативно-розыскных мероприятий в соответствии с п.4 ч.2 ст.38 УПК им по сути осуществляются процессуальные полномочия, которыми орган дознания был наделен следователем, в производстве которого находится уголовное дело или материал проверки сообщения о преступлении. Е.Н. Арестова по данному поводу высказывает следующее мнение: «Собственно же оперативно-розыскные мероприятия осуществляются оперативными подразделениями ОВД на основании не УПК РФ, а ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности». Как прямо следует из положений ст. 13 данного Закона, правом осуществления оперативно-розыскной деятельности наделены не органы внутренних дел в целом, а их оперативные подразделения

¹ Мичурина О.В. Указ. соч. С. 189.

(уголовный розыск, БЭП и др.). Данные подразделения, хотя и входят в состав ОВД, органами дознания не являются»¹.

При этом следует учесть, что и законодатель предусмотрел определенные ограничения в части, касающейся наделения полномочиями по производству дознания, тех должностных лиц, которые осуществляли по тому же уголовному делу оперативно-розыскные мероприятия (ч.2 ст.41 УПК).

Отдельные исследователи также отмечают, что «не всякий субъект оперативно-розыскной деятельности годится на роль органа дознания»². В обосновании указанного тезиса отмечается, что субъекты оперативно-розыскной деятельности неоднородны и обладают различной полнотой компетенции. Поэтому В.В. Ворониным предлагается определить органы дознания через их целевое предназначение, а именно выделить борьбу с преступностью в качестве определяющего признака процессуального статуса и изложить п.1 ч.1 ст.40 УПК РФ в следующей редакции: «Органы внутренних дел Российской Федерации, а также иные органы исполнительной власти, наделенные в соответствии с федеральным законом полномочиями по осуществлению оперативно-розыскной деятельности, направленной на борьбу с преступностью»³.

Указанным автором также предлагается собственная классификация органов дознания. Так, выделяются органы дознания с полной компетенцией (возбуждение уголовного

¹ Арестова Е.Н. К вопросу о понятии «орган дознания» // Российский следователь. 2009. № 3. С. 5.

² Воронин В.В. Орган дознания как участник уголовного процесса: дис. ... канд. юрид. наук. Н.Новгород. 2009. С. 105.

³ Воронин В.В. Орган дознания как участник уголовного процесса: дис. ... канд. юрид. наук. Н.Новгород. 2009. С. 105.

дела, производство неотложных следственных действий, дознание в полном объеме и иные полномочия) и органы дознания с неполной компетенцией, к полномочиям которых следует относить лишь производство неотложных следственных действий и возбуждение уголовного дела. Аналогичную по своему содержанию классификацию предлагают и иные авторы.¹

В тексте УПК РФ не содержится конкретных указаний на то, какие именно подразделения органов внутренних дел обладают компетенцией и полномочиями органа дознания. Однако, учитывая сложную вертикальную и горизонтальную структуру ОВД, специфику и различный характер деятельности подразделений ОВД, мы можем сделать вывод о том, что далеко не все входящие в структуру ОВД подразделения обладают статусом органа дознания. Как отмечается некоторыми авторами, «наиболее широкими полномочиями и универсальной компетенцией как органа дознания наделена полиция, входящая в состав органа внутренних дел»².

При этом в учебной литературе отмечается, что «органы внутренних дел и полиция не тождественны и соотносятся между собой как целое и часть. Полиция входит в систему органов внутренних дел, являясь их неотъемлемой составной частью, структурным подразделением, реализующим основные направления деятельности органов внутренних дел, в том числе и уголовно-процессуальную деятельность в форме дознания. Несмотря на столь широкое наименование в

¹ См.: Жариков Ю.С. Уголовно-процессуальное право (уголовный процесс). Общие положения уголовно-процессуального права. М.: МОУ «Современный гуманитарный институт», 2002. С. 38 - 40.

² Чукаева О.А. Проблемы определения компетенции органа внутренних дел как органа дознания // Законодательство и экономика. 2014. № 9. С. 22 - 27.

законе, только полиция (ранее милиция) в отличие от всех остальных подсистем органов внутренних дел осуществляет полномочия органа дознания»¹.

В ранее действовавшем законодательстве о деятельности правоохранительного органа, именуемого милицией, существовало ее разделение на два вида – милиция общественной безопасности и криминальная милиция. При этом оба данных вида милиции были на законодательном уровне наделены полномочиями органа дознания. Действующий Закон «О полиции» подобного разделения не предусматривает, однако, по сути, выполняет идентичные функции. В связи с этим вполне, на наш взгляд, допустимо обращаться к научным трудам, посвященным милиции как органу дознания.

Так, отзываясь о целесообразности наименования милиции как органа дознания, С.И. Гирько отмечает, что «название милиции органом дознания было бы оправдано в том случае, если бы осуществление дознания, то есть уголовно-процессуальной деятельности, было бы единственной функцией реализации ею своей компетенции. Учитывая то, что милиция свои задачи осуществляет в рамках всех вышеперечисленных правоотношений, применительно к уголовно-процессуальной сфере ее правосубъектность могла бы именоваться «орган, наделенный правом производства дознания»².

Если обратиться к действующему Закону «О полиции», то, исходя из положений ч.1 ст.2, следует, что к основным функциям полиции относится в том числе выявление и

¹ Дознание в органах внутренних дел: учеб. пособие / под ред. Н.В. Румянцева, Ф.К. Зиннурова. 2-е изд. М.: Юнити-Дана, 2013. С. 48.

² Гирько С.И. Уголовно-процессуальные функции милиции (теоретические правовые и прикладные проблемы): дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2004. С. 259.

раскрытие преступлений, производство дознания по уголовным делам. При этом в ст.13 названного Закона указано, что в обязанности полиции также входят и некоторые уголовно-процессуальные полномочия: прием и регистрация сообщений о преступлениях, возбуждение уголовного дела, производство дознания, производство неотложных следственных действий, исполнение поручений следователя и т.д.

Однако к недостатком указанных выше положений закона следует отнести отсутствие достаточной регламентации порядка наделения конкретных подразделений полиции процессуальными полномочиями органа дознания, предусмотренного как ст.40 УПК РФ, так и ст.13 Закона «О полиции». При этом законодатель в этой части ограничивается лишь упоминанием о том, что в целях выполнения возложенных на полицию функций в ее состав могут входить различные подразделения, состав и наименование которых устанавливается уже подзаконным актом – Указом Президента РФ¹.

Исходя из анализа законодательства, на наш взгляд, было бы целесообразным указать в Законе «О полиции», какие именно подразделения полиции обладают процессуальными полномочиями органа дознания, с целью исключения ошибок толкования уголовно-процессуального закона, обеспечения законного и обоснованного принятия решений в досудебных стадиях уголовного процесса и производства процессуальных действий надлежащим субъектом, что исключило бы излишне расширительное толкование норм УПК РФ правоприменителем и искоренило

¹ Вопросы организации полиции: указ Президента РФ от 01.03.2011 № 250 (ред. от 07.12.2016) // Собрание законодательства РФ. 2011. № 10. Ст. 1336.

ведомственное нормотворчество, противоречащее федеральному законодательству.

Подводя итог параграфу, посвященному актуальным проблемам определения компетенции, полномочий и задач органа дознания как участника уголовного процесса сформулируем следующие выводы и рекомендации:

1. Орган дознания в лице уполномоченных на то должностных лиц обладает правом принятия процессуального решения об отказе в возбуждении уголовного дела о любом преступлении, по которому им производилась проверка сообщения вне зависимости от категории его тяжести в соответствии с компетенцией (подследственностью) предусмотренной уголовно-процессуальным законом.

2. Необходимо указать в Законе «О полиции», какие именно подразделения полиции обладают процессуальными полномочиями органа дознания с целью исключения ошибок толкования уголовно-процессуального закона, обеспечения законного и обоснованного принятия решений в досудебных стадиях уголовного процесса и производства процессуальных действий надлежащим субъектом, что исключило бы излишне расширительное толкование норм УПК РФ правоприменителем и искоренило ведомственное нормотворчество, противоречащее федеральному законодательству.

§2. Проблемные аспекты деятельности органов дознания на современном этапе и пути их решения

Уголовно-процессуальная деятельность органов дознания на современном этапе обусловлена многочисленным пластом нормативных предписаний ведомственного характера, затрагивающих повседневную деятельность по раскрытию и расследованию преступлений и досудебной подготовки материалов уголовного дела.

На сегодняшний день деятельность органов дознания имеет свою проблематику в различных аспектах. Так, на наш взгляд, следует затронуть вопросы взаимодействия органа дознания со следователем при производстве по уголовным делам, по которым производство предварительного следствия обязательно.

Процессуальное взаимодействие органа дознания со следователем может осуществляться в форме исполнения поручений следователя и в форме совместного производства следственных и процессуальных действий.

Поручение следователя органу дознания, согласно п.4 ч.2 ст.38 УПК РФ, может содержать в себе просьбу о проведении оперативно-розыскных мероприятий, производстве отдельных следственных действий, исполнении постановления о задержании, приводе и т.д.

Исполнение органом дознания поручений следователя по уголовному делу, находящемуся в его производстве, о производстве отдельных следственных действий и оперативно-розыскных мероприятий на сегодняшний день является самой распространенной формой взаимодействия при раскрытии и расследовании преступлений в уголовном процессе России.

Однако подобная форма взаимодействия не возникает бесосновательно. Как правило, уголовное дело, по которому осуществляется предварительное следствие, находится в

производстве следователя, и орган дознания по собственной инициативе не вправе производить по нему следственные действия, так как только следователь самостоятельно может направлять ход расследования. В связи с этим именно на основании письменного поручения орган дознания может быть наделен полномочиями по производству тех или иных следственных действий, которые укажет следователь. Впоследствии полученные таким образом доказательства также равноценно могут быть положены в основу обвинения и использоваться в судебных стадиях производства по делу. Единственным исключением из этого правила является ситуация, предусмотренная ч.4 ст.157 УПК РФ, когда при возбуждении уголовного дела установить лицо, причастное к совершению преступления, не представилось возможным. В этом случае орган дознания самостоятельно в инициативном порядке принимает меры к установлению такого лица. О результатах своей деятельности орган дознания уведомляет следователя.

Уголовно-процессуальный закон устанавливает письменную форму поручения органу дознания. Однако в ходе служебной деятельности, как следователя, так и органов дознания, бывает, что подобные поручения даются в устной форме, что, на наш взгляд, недопустимо. В среде правоприменителей, в особенности оперативных работников, сложилось мнение, что письменная форма поручения является формализмом со стороны следователя. Отметим, что именно письменная форма поручения обладает несравненными преимуществами, поскольку позволяет наиболее детально описать стоящие перед органом дознания задачи, перечислить исчерпывающий перечень следственных действий и их количество, производство которых требуется от органа дознания, а также указать информацию, которая будет иметь для исполнителя вспомогательный характер (адреса места жительства свидетелей, наименование документов, подлежащих изъятию в ходе производства выемки и т.д.). Также письменная форма

поручения позволяет исключить споры относительно его содержания, способствует надлежащему контролю за качеством и сроками его исполнения. При этом письменная форма поручения позволяет легитимизировать материалы уголовного дела, полученные органом дознания в ходе его исполнения, придать им доказательственную форму.

В ходе процессуального взаимодействия по исполнению поручений в правоотношения вступают два независимых участника уголовного судопроизводства, следователь - с одной стороны и орган дознания - с другой. В некоторых случаях эти участники организационно могут относиться к разным ведомствам, например в производстве следователя СК РФ может находиться уголовное дело о взяточничестве, поручения по которому исполняют оперативные сотрудники ЭБ и ПК МВД РФ. В связи с этим следователю, исходя из партнерского характера сотрудничества при расследовании преступления, письменную форму поручения необходимо формулировать в виде просьбы. В результате исследования, проведенного Л.П. Плесневой и И.В. Смольковой, около 76% сотрудников органов дознания и 52% следователей согласны с указанным выше мнением. Тем не менее, некоторые из опрошенных считают, что подобное поручение должно быть направлено в форме распоряжения: 46% следователей и 24% сотрудника органов дознания¹.

Уголовно-процессуальный закон наделяет следователя полномочием по направлению отдельного поручения органу дознания о производстве отдельных следственных действий. Однако в научной литературе активно обсуждается целесообразность наделяния следователя полномочиями по поручению проведения оперативно-розыскных мероприятий. Так, А.М. Ларин считает, что «следователь оперативно-розыскные

¹ Плеснева Л.П., Смолькова И.В. Правовые и организационные основы взаимодействия следователя с органами дознания. Иркутск: Изд-во Вост.-Сиб. института МВД России, 2003. С.68-69.

меры ни поручать, ни проводить не вправе. Что же касается розыскных действий, то следователь вправе не только их поручать органу дознания, но и при необходимости лично их производить»¹.

Противоположного мнения придерживается В.Д. Зеленский который справедливо, на наш взгляд, отмечал, что «поручения должны касаться выполнения оперативным работником прежде всего оперативно-розыскных действий, ибо подавляющая масса заданий следователя должна быть направлена на выполнение основных функциональных обязанностей работника органа дознания»².

В развитии вышеуказанной мысли отметим, что следователь, по нашему мнению, действительно не вправе вмешиваться в оперативно-розыскную деятельность, осуществляемую оперативными подразделениями органов дознания. Однако, следователь обладает полноценным правом давать поручения о проведении оперативно-розыскных мероприятий, о чем, между прочим упоминается и законодателем в п.4 ч.2 ст.38 УПК РФ.

При этом, когда следователь направляет органу дознания поручение о проведении оперативно-розыскных мероприятий, он ограничивает круг обстоятельств, которые необходимо установить по уголовному делу. Однако следователь не дает органу дознания указаний о том, какие именно необходимо провести оперативно-розыскные мероприятия, чтобы установить обстоятельства, подлежащие доказыванию. В этой части орган дознания свободен в выборе методики осуществления оперативно-розыскной деятельности.

¹ Ларин А.М. Процессуальные вопросы соотношения следствия и оперативно-розыскной деятельности органов дознания // Социалистическая законность. 1964. №7. С.14-17.

² Зеленский В.Д. Организация расследования преступлений: Криминалистические аспекты. Ростов н/Д: Изд-во Ростов. ун-та, 1989. С.75.

В уголовно-процессуальном законе закреплено, что орган дознания обязан исполнять поручения следователя в соответствии со ст.38 УПК РФ. Аналогичные требования содержатся и в иных нормативных актах, закрепляющих правовое положение отдельных правоохранительных органов. Например, Закон «О полиции» в п.9 ст.12 «Обязанности полиции» обязывает названный правоохранительный орган исполнять в пределах своих полномочий письменные поручения следователя. Также ст.7 Закона «Об ОРД» в качестве основания для проведения оперативно-розыскных мероприятий выделяет поручения следователя по уголовным делам и материалам проверки, находящимся в его производстве.

Процессуальный характер взаимоотношений следователя с органом дознания обусловлен необходимостью предоставления письменных отчетов об исполнении поручения о производстве следственных или процессуальных действий, а также результатов оперативно-розыскной деятельности в письменном виде в случае принятием органом дознания по собственной инициативе розыскных мер.

Кроме того, многие оперативно-розыскные меры носят гласный характер и могут быть представлены следователю органом дознания в виде справок, объяснений, копий документов, рапортов оперативных сотрудников. Однако в отдельных случаях результаты оперативно-розыскной деятельности могут быть представлены следователю органом дознания в специально предусмотренном на то порядке, определяющем форму и содержание соответствующих материалов, содержащих в себе результаты такой деятельности. Данный порядок предусмотрен приказом МВД России №776 «Об утверждении Инструкции о порядке представления результатов

оперативно-розыскной деятельности органу дознания, следователю или в суд»¹.

Так, согласно содержанию данного нормативного акта, результаты оперативно-розыскной деятельности, представленные следователю, могут быть использованы в качестве:

1. Повода к возбуждению уголовного дела (то есть фактически служить основанием для возбуждения уголовного дела).

2. Основы для подготовки и производства следственных и судебных действий.

3. Доказательств по уголовному делу, в случае их соответствия предъявляемым уголовно-процессуальным законом требованиям (ст.89 УПК РФ).

УПК РФ в отдельных случаях обязывает орган дознания уведомлять следователя о результатах оперативно-розыскных мер, а следователь с свою очередь имеет право требовать от органа дознания отчета о таких мерах в письменном виде в форме рапорта.

В случае если обвиняемый скрылся от следствия или его местонахождение не установлено, то следователь вправе поручить его розыск органам дознания, о чем тот указывает в постановлении о приостановлении предварительного следствия либо выносит отдельное постановление (ст. 210 УПК РФ).

Розыск - это комплексная деятельность следователя и оперативных сотрудников, которая включает в себя следственные, розыскные и оперативно-розыскные мероприятия².

¹ Об утверждении Инструкции о порядке представления результатов оперативно-розыскной деятельности органу дознания, следователю или в суд: приказ МВД России № 776, Минобороны России № 703, ФСБ России № 509, ФСО России № 507, ФТС России № 1820, СВР России № 42, ФСИН России № 535, ФСКН России № 398, СК России № 68 от 27.09.2013 (Зарегистрировано в Минюсте России 05.12.2013 № 30544) // Российская газета. 2013. № 282.

² Научно-практический комментарий к уголовно-процессуальному кодексу РФ / В. М. Лебедев [и др.]; под общ. ред. В. М. Лебедева, В. П. Божьева. 9-е изд., пер. и доп. М.: Юрайт, 2014. С. 347.

В связи с этим представляется вполне целесообразным наделение следователя полномочием по поручению органу дознания розыска скрывшего обвиняемого, поскольку самому следователю это вряд ли под силу.

Как отмечают И.Ф. Крылов и А.И. Бастрыкин, «взаимодействие следователя и органов дознания при розыске скрывшегося обвиняемого – это основанное на законе и подзаконных нормативных актах деловое сотрудничество следователя и сотрудников органа дознания, направленное на наиболее целесообразное сочетание следственных действий и оперативно-розыскных мероприятий с целью установления местонахождения обвиняемого и его задержания»¹.

При этом, как показывает практика, подавляющее большинство следователей (87 %) ² не пользуются правом объявления скрывшегося лица в розыск до окончания срока предварительного следствия, которое предусмотрено ч.2 ст.210 УПК РФ, а поручают органу дознания розыск обвиняемого лишь одновременно с приостановлением предварительного следствия. На наш взгляд, подобная практика весьма негативно сказывается на качестве предварительного расследования и позволяет подозреваемым и обвиняемым необоснованно и безнаказанно скрываться от правосудия, в то время как оперативное реагирование правоохранительных органов позволило бы нивелировать негативный эффект от противоправного поведения обвиняемого, что способствовало бы скорейшему разрешению уголовного дела по существу.

Взаимодействие органа дознания и следователя при организации розыска скрывшегося обвиняемого также выражается в совместном планировании розыскных мер,

¹ Бастрыкин А.И., Крылов И.Ф. Розыск, дознание, следствие. М.: Экзамен, 2014. С. 68.

² Цукрук М.В. Процессуальная деятельность органов дознания в российском уголовном судопроизводстве. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.09. Иркутск, 2004. С.158.

следственных действий и определении мест его возможного нахождения и маршрутов движения. Так, Л.М. Репкин справедливо отмечал, что наибольшее значение имеет выдвижение и проверка версий о возможных местах нахождения обвиняемого, вероятном маршруте его передвижения, месте и времени возможного появления обвиняемого¹.

Помимо поручения проведения оперативно-розыскных мероприятий, следователь наделен полномочием о даче органу дознания поручения о производстве отдельных следственных действий.

Так, в следственной практике сложилось правило, согласно которому качество, своевременность и полнота исполнения органом дознания поручения о производстве отдельных следственных действий напрямую зависит от того, насколько грамотно следователь составит данное поручение. Качество исполнения в первую очередь зависит от того, насколько подробно следователь указал в поручении, какие именно следственные действия необходимо произвести, указано время, место и иные данные. В случаях если поручение, составленное следователем, носит общий характер и не конкретизировано, например, в нем не указаны, какие конкретно следственные действия и розыскные меры необходимо произвести, не указан круг лиц, которых необходимо проверить на причастность к совершению преступления, не выдвинуты следственные версии и т.д., то исполнение данного поручения будет весьма затруднительным для сотрудника органа дознания и, как итог, следователь приобщает к материалам уголовного дела лишь рапорт-отписку о том, что те или иные обстоятельства установить не представилось возможным. Как правило, подобные поручения следователь направляет в орган дознания по уголовным делам, приостанавливаемым в порядке, предусмотренном п.1 ч.1 ст.208

¹ Репкин Л.М. Приостановление предварительного следствия. Волгоград: Изд-во ВСШ МВД СССР, 1971. С.88.

УПК РФ. Как уже отмечалось, его исполнение вызывает у сотрудника органа дознания определенные затруднения. Так, оперуполномоченному приходится «вслепую» определять круг подозреваемых лиц, причастных к совершению преступления, самостоятельно планировать необходимые оперативно-розыскные мероприятия, не ознакомившись толком с материалами самого уголовного дела, так как на тот момент оно уже сдано в архив следственного подразделения. Отсутствие конкретных указаний в поручении следователя создают у оперативного работника или иного сотрудника органа дознания желание лишь «отписаться» от него, при этом не производя фактических мероприятий, направленных на раскрытие преступления. Все это приводит к тому, что следователь самостоятельно от имени сотрудника органа дознания составляет ответ на свое же поручение и лишь подписывает его у псевдоисполнителя, что приводит к бессмысленной бюрократической чехарде и искусственному увеличению объемов уголовного дела, именуемой «имитацией бурной деятельности».

Не менее важным в аспекте взаимодействия следователя и органа дознания является вопрос о том, какие именно следственные действия могут быть поручены для производства.

Формально уголовно-процессуальный закон не ограничивает следователя в выборе следственных действий, производство которых он может поручить органу дознания. Однако, на наш взгляд, производство далеко не каждого следственного действия следует поручать органу дознания. Так, например, не может быть поручено органу дознания производство следственных действий, направленных на создание предпосылок для принятия основных процессуальных решений по уголовному делу (допрос обвиняемого, назначение судебной экспертизы, предъявление обвиняемого для опознания и т.д.). Также недопустимо, по нашему мнению, поручать производство следственных действий,

в которых от сотрудника органа дознания требуется глубокое и всестороннее знание материалов уголовного дела, хорошее знание тактики производства конкретного следственного действия, особенностей применения технических средств и т.д.; следственных действий, повторное производство которых затруднительно (например, следственный эксперимент в определенных погодных и сезонных условиях при расследовании ДТП).

В правоприменительной практике также возникают спорные вопросы в определении легитимности форм взаимодействия следователя и органа дознания.

Приведем следующий пример судебной практики. В обоснование заявленного требования истец по административному иску, рассмотренному Верховным Судом РФ указал, что наделение начальника органа внутренних дел полномочиями по созданию СОГ и изменению ее состава, предусмотренными приказом Министерства внутренних дел Российской Федерации от 29 апреля 2015 г. № 495дсп «Об утверждении Инструкции по организации совместной оперативно-служебной деятельности подразделений органов внутренних дел Российской Федерации при раскрытии преступлений и расследовании уголовных дел»¹, не соответствует его компетенции, так как незаконно закрепляет за ним как начальником органа дознания право на принятие процессуального решения (производство предварительного следствия следственно-оперативной группой). В обосновании отказа в удовлетворении исковых требований Верховный Суд РФ указал, что Следственная группа, предусмотренная статьей 163 УПК РФ, является процессуальной формой организации

¹ Об утверждении Инструкции по организации совместной оперативно-служебной деятельности подразделений органов внутренних дел Российской Федерации при раскрытии преступлений и расследовании уголовных дел: приказ МВД России от 29 апреля 2015 г. № 495дсп // Документ опубликован не был.

расследования конкретного уголовного дела. Решение о производстве предварительного следствия следственной группой может быть принято лишь по уголовному делу, а СОГ может быть создана на стадии проверки сообщения о преступлении, то есть еще до возбуждения уголовного дела. В отличие от постановления руководителя следственного органа о создании следственной группы, вынесенного в порядке реализации требований статьи 163 УПК РФ, приказ руководителя территориального органа по принятию решения о создании СОГ не относится к процессуальным решениям или иным процессуальным документам, а регулирует вопросы организационного характера, направлен на повышение эффективности реализации полномочий МВД России по раскрытию преступлений и расследованию уголовных дел в пределах полномочий, установленных федеральным законодательством. При этом организация работы и взаимодействие различных служб органов внутренних дел Российской Федерации в форме специализированной СОГ не означает слияние следственных и оперативно-розыскных функций¹.

В заключение настоящего параграфа отметим, что нами рассмотрена лишь малая часть проблем, возникающих в практической деятельности органов дознания. Далеко не каждую проблему возможно разрешить путем совершенствования процессуального законодательства. Каким бы ни был идеальным закон, его эффективное исполнение будет также зависеть от организационных условий государственных правоохранительных

¹ Апелляционное определение Верховного Суда РФ от 19.01.2017 № АПЛ16-567 «Об оставлении без изменения решения Верховного Суда РФ от 16.08.2016, которым было отказано в удовлетворении заявления о признании недействующим пункта 11 Инструкции по организации совместной оперативно-служебной деятельности подразделений органов внутренних дел Российской Федерации при раскрытии преступлений и расследовании уголовных дел, утвержденной приказом Министерства внутренних дел РФ от 29.04.2015 № 495дсп» // Доступ из СПС «Консультант Плюс»: Версия Проф.

органов, должностные лица которых являются его правоприменителями, а также от качества исполнительской дисциплины и личной ответственности сотрудника за порученное ему дело.

Тем не менее, считаем необходимым сформулировать следующие выводы:

1. Поручение о производстве следственных действий и (или) оперативно-розыскных мероприятий является процессуальной формой взаимодействия следователя с органом дознания. Следователь вправе поручить органу дознания:

- а) проведение оперативно-розыскных мероприятий;
- б) производство следственных действий;
- в) розыск подозреваемого (обвиняемого) скрывшегося от следствия или если его местонахождение не установлено по иным причинам;
- г) исполнение привода и задержания;
- д) иные процессуальные действия.

2. Уголовно-процессуальный закон не ограничивает следователя в выборе следственных действий, производство которых он может поручить органу дознания. На наш взгляд, не каждое следственное действие следует поручать органу дознания. Так, например не может быть поручено органу дознания производство следственных действий, направленных на создание предпосылок для принятия основных процессуальных решений по уголовному делу. Также недопустимо поручать производство следственных действий, в которых от сотрудника органа дознания требуется глубокое и всестороннее знание материалов уголовного дела, хорошее знание тактики производства конкретного следственного действия, особенностей применения технических средств и т.д.; следственных действий, повторное производство которых затруднительно.

3. Качество, своевременность и полнота исполнения органом дознания поручения о производстве отдельных

следственных действий напрямую зависит от того, насколько грамотно следователь составит данное поручение. Качество исполнения в первую очередь зависит от того, насколько подробно следователь указал в поручении, какие именно следственные действия необходимо произвести, указано время, место и иные вспомогательные данные.

В случаях, если поручение составленное следователем носит общий характер и не конкретизировано, то исполнение данного поручения будет весьма затруднительным для сотрудника органа дознания и, как итог, следователь приобщает к материалам уголовного дела лишь рапорт-отписку о том, что те или иные обстоятельства установить не представилось возможным.

§3. Взаимодействие следователя с органом дознания при расследовании преступлений

Важным аспектом, наличие которого может повлиять на качество выполнения задач по раскрытию и расследованию преступлений, является взаимодействие следователей с сотрудниками оперативных и других служб и подразделений органа дознания. Такое взаимодействие регулируется уголовно-процессуальным кодексом и ведомственными правовыми актами. Особенно актуален вопрос об эффективности взаимодействия следователя с органами дознания ввиду усложняющейся оперативной обстановки.

Помимо оперативных подразделений, следователь взаимодействуют с:

- службой участковых уполномоченных полиции;
- дежурными частями;

– подразделениями, обеспечивающими общественную безопасность.

Все перечисленные подразделения обладают специфическими, присущими лишь им средствами и методами раскрытия преступлений. Поэтому особенно важно, чтобы эти возможности были использованы не разрозненно, а в комплексе, в процессе взаимодействия.

Взаимодействие при расследовании уголовных дел – это основанная на законах и подзаконных актах согласованная деятельность по раскрытию, расследованию и предотвращению преступлений, в том числе по изобличению виновного.

О.В. Чельшева предлагает следующую дефиницию взаимодействия – «это совместная и согласованная деятельность должностных лиц, направленная на установление истины по уголовному делу»¹.

При производстве предварительного следствия взаимодействие должностных лиц является залогом успеха. Каждое подразделение действует, опираясь на свои методы и средства, поэтому важно, используя все возможности, производить расследование в комплексе. Таким образом, можно максимально полно и объективно исследовать все обстоятельства преступления и выполнить задачи уголовного судопроизводства – назначение справедливого наказания, наказание виновного, предупреждение аналогичных преступлений в будущем.

Содержание взаимодействия определяется его целями. В одном случае целью может быть успешное проведение конкретного следственного действия, в другом – получение необходимой информации оперативным путем, в третьем случае – поиск и обнаружение скрывшегося подозреваемого или обвиняемого, вещественных доказательств, документов, ценностей и т.п. Следовательно, взаимодействие может носить

¹ Чельшева О.В., Лозовский Д.Н. К вопросу об общем методе расследовании преступлений // Вестник криминалистики. 2009. № 4. С. 35 – 39.

разовый, краткосрочный характер или осуществляться на постоянной основе в течение значительного времени. Например, краткосрочное взаимодействие происходит в составе дежурной следственно-оперативной группы, длительное взаимодействие проявляется на протяжении расследования конкретного уголовного дела.

Фундаментальной целью взаимодействия является раскрытие преступлений. Следователь в процессе взаимодействия занимает руководящую роль. Именно он несёт персональную ответственность за принимаемые решения и результат расследования. Деятельность иных участников взаимодействия направлена на решение задач, поставленных перед ними следователем.

Взаимодействие основывается на следующих принципах:

- а) законности, так как взаимодействие должно осуществляться в соответствии с законом;
- б) подследственности – разграничение компетенции субъектов взаимодействия;
- в) руководящей и организующей роли следователя;
- г) самостоятельности субъекта взаимодействия в выборе средств и методов работы;
- д) плановости и динамичности взаимодействия;
- е) непрерывности взаимодействия.

Взаимодействие при расследовании уголовных дел проявляется в различных формах. В зависимости от правовой регламентации их можно поделить на процессуальные и непроцессуальные формы взаимодействия. Непроцессуальные формы взаимодействия также именуют организационно-тактическими.

К процессуальным формам взаимодействия относятся:

- 1) выполнение розыскных действий и оперативно-розыскных мероприятий органами дознания по поручению следователя;

2) выполнение розыскных действий и оперативно-розыскных мероприятий органами дознания по постановлению следователя;

3) выполнение следственных действий органами дознания по поручению следователя;

4) оказание органом дознания содействия следователю при производстве им следственных действий;

Рассмотрим указанные примеры процессуальной формы взаимодействия более подробно:

1. Выполнение розыскных действий и оперативно-розыскных мероприятий органами дознания по поручению следователя. При возникновении необходимости выполнения оперативно-розыскных мероприятий или розыскных действий следователь направляет соответствующему органу дознания поручение о производстве данных мероприятий (п.4 ч.2 ст.38 УПК РФ). На орган дознания возложена обязанность выполнить поручение следователя. В поручении сообщаются сведения о преступнике, излагаются фактические данные, которые необходимо знать исполнителю задания, указывается причина обращения и излагается само задание. Следователь в данном поручении ставит задачи перед органом дознания, не определяя пути и средства их решения. Исполнитель, исходя из принципа самостоятельности субъекта взаимодействия, в пределах своей компетенции и с учетом своих возможностей определяет вид и характер оперативно-розыскных мероприятий, силы и технические средства, применяемые для решения задачи и несет ответственность за выбранный способ. При необходимости к поручению прилагаются копии соответствующих документов, постановлений, решений суда.

В соответствии со ст. 152 УПК РФ поручение должно быть исполнено не позднее 10 суток с момента его поступления в орган дознания. В ст.152 УПК РФ указывается на возможность направления поручения не по месту производства расследования,

т.е. в другой населенный пункт или в регион. В то же время УПК не устанавливает срок исполнения поручения следователя по месту расследования (например, сотрудниками службы уголовного розыска, которые располагаются в одном отделе полиции вместе со следователем). Однако такой срок установлен приказом МВД №495дсп¹. Поэтому целесообразно предусмотреть этот срок в п.4 ч.2 ст.38 и п.1.1 ч.3 ст.41 УПК РФ.

Результаты розыскных мероприятий излагаются в актах, рапортах, справках, письмах, которые орган дознания направляет следователю.

2. Выполнение розыскных действий и оперативно-розыскных мероприятий органами дознания по постановлению следователя. В соответствии с УПК РФ (ст.ст. 209-210) в некоторых случаях, предусмотренных пунктами 1 и 2 ч.1 ст.208 УПК РФ, следователь принимает меры для розыска лица, подлежащего привлечению в качестве обвиняемого по делу, находящемуся у него в производстве. Для организации данного розыска следователь выносит постановление. В розыск обвиняемый может быть объявлен во время предварительного следствия. Об этом следователь выносит отдельное постановление о розыске либо одновременно с приостановлением производства по уголовному делу, о чем указывается в постановлении о приостановлении предварительного следствия. Для объявления в розыск скрывшегося обвиняемого, кроме постановления, следователь направляет в орган дознания следующие документы:

а) постановление о привлечении разыскиваемого в качестве обвиняемого;

б) справку о личности разыскиваемого;

¹ Об утверждении Инструкции по организации совместной оперативно-служебной деятельности подразделений органов внутренних дел Российской Федерации при раскрытии преступлений и расследовании уголовных дел: приказ МВД России от 29.04.2015 № 495дсп. // Текст документа опубликован не был.

в) постановление об избрании меры пресечения или постановление об его приводе¹.

Производство розыска поручается конкретному органу внутренних дел, который выполняет необходимые розыскные действия и оперативно-розыскные мероприятия и периодически сообщает о результатах розыска следователю.

3. Выполнение следственных действий органом дознания по поручению следователя. Следователь вправе поручить органу дознания проведение отдельных следственных действий.

В поручении указывается перечень следственных действий и вопросы, которые требуется выяснить дознавателю. Если существует такая необходимость, следователь в этом же поручении излагает рекомендации о целесообразности применения тех или иных тактических приемов при проведении следственных действий.

Производство некоторых следственных действий следователь обязан выполнить сам. Это связано со сложностью их производства и доказательственной важности результатов. К таким следственным действиям относятся, например, следственный эксперимент, назначение экспертизы, предъявление обвинения и допрос в качестве обвиняемого, избрание меры пресечения обвиняемому, признание лица потерпевшим, составление обвинительного заключения или постановления о прекращении дела. Указанные следственные действия требуют особо квалифицированного исполнения, поэтому следователь не может поручить их проведение органу дознания.

4. Оказание органом дознания содействия следователю при производстве им следственных действий. Следователь может

¹ Об утверждении Положения об организации и осуществлении розыска и идентификации лиц: приказ МВД России / Министерства Юстиции РФ / Министерства Здравоохранения РФ / Министерства РФ по делам Гражданской обороны, чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий / Министр обороны РФ / Следственный Комитет РФ от 01.03.2018 г. № 117дсп./40дсп./88н/82дсп./114дсп./17дсп // Текст документа опубликован не был.

привлечь к участию в следственном действии органы дознания в целях оказания содействия в соответствии с ч. 7 ст. 164 УПК РФ.

Уголовно-процессуальным кодексом (ч. 2 ст. 163 УПК РФ) предусмотрено создание следственной группы, к работе в которой можно привлечь оперативных работников органов дознания. Создание следственной группы является эффективным способом расследования сложных, объемных или резонансных преступлений, так как позволяет консолидировать силы и возможности нескольких следователей и сотрудников оперативных подразделений. Решений о создании следственной группы принимает руководитель следственного органа (далее – СО). Руководитель СО в постановлении о создании следственной группы указывает так же цель её создания, состав и руководителя группы, порядок контроля за работой, материально-техническое обеспечение группы.

К наиболее распространенным непроцессуальным (организационно-тактическим) формам взаимодействия относятся:

1) консультация специалистом следователя, заключающаяся в помощи при подготовке следственных действий, составлении процессуальных документов, оценке результатов следственного действия;

2) обмен информацией и совместное выдвижение следственных или оперативно-розыскных версий;

3) планирование следственных действий и оперативно-розыскных мероприятий (совместное планирование позволяет правильно организовать деятельность субъектов взаимодействия, упростить контроль за работой);

4) отчеты перед руководителями подразделений о ходе выполнения намеченных следственных действий и ОРМ;

5) взаимодействие при назначении судебных экспертиз и специальных исследований;

б) взаимодействие в составе следственно-оперативных групп.

Существует такой вид непроцессуальной формы взаимодействия как следственно-оперативная группа (далее СОГ). Создание СОГ к работе в которой привлекаются оперативные работники органов дознания, регулируется приказом МВД РФ №495дсп «Инструкция по организации совместной оперативно-служебной деятельности подразделений органов внутренних дел Российской Федерации при раскрытии преступлений и расследовании уголовных дел». Согласно данному приказу создание СОГ является средством осуществления совместной оперативно-служебной деятельности. Руководителями в группе является, в зависимости от подследственности преступления, следователь или дознаватель. Оперативные сотрудники органа дознания осуществляют оперативное сопровождение уголовного дела с момента его возбуждения до завершения судебного разбирательства.

В целях обеспечения эффективности совместной оперативно-служебной деятельности создаются СОГ, которые с учетом характера и объема решаемых ими задач и продолжительности их деятельности, подразделяются на следующие виды:

1) Дежурная – для производства неотложных следственных действий и оперативно-розыскных мероприятий непосредственно после поступления сообщения о преступлении формируется в составе следователя или дознавателя, в зависимости от подследственности совершенного преступления, сотрудников оперативных, экспертно-криминалистических и иных подразделений полиции, при необходимости также возможно включение в группу инспектора-кинолога и участкового уполномоченного полиции.

2) Специализированная – для раскрытия отдельных тяжких и особо тяжких преступлений, серийных преступлений,

преступлений прошлых лет и других преступлений, в том числе по которым лица, их совершившие, не установлены, а также для производства расследования и оперативного сопровождения конкретного уголовного дела.

Дежурная СОГ формируется из числа сотрудников ОВД, осуществляющих дежурство в составе суточного наряда по графику. Количество СОГ, их состав, график работы с учетом сложившейся обстановки и требований нормативных правовых актов определяет начальник ОВД. При этом он руководствуется штатной численностью и оперативной обстановкой на вверенном участке.

Взаимодействие при расследовании уголовных дел – это основанная на законах и подзаконных актах согласованная деятельность по раскрытию, расследованию и предотвращению преступлений, в том числе по изобличению виновного. Определены цели взаимодействия. В одном случае целью может быть успешное проведение конкретного следственного действия, в другом – получение необходимой информации оперативным путем, в третьем случае – поиск и обнаружение скрывшегося подозреваемого или обвиняемого, вещественных доказательств, документов, ценностей.

Процесс взаимодействия при расследовании уголовных дел, как и любая деятельность, совершаемая сотрудниками правоохранительных органов, регулируется нормативными правовыми актами. При расследовании преступлений сотрудникам правоохранительных органов нередко приходится принимать меры, ограничивающие права граждан, поэтому деятельность по расследованию уголовных дел должна быть строго регламентирована законом.

Процесс взаимодействия при расследовании уголовных дел регулируется и затрагивается во многих правовых актах. Их можно разделить на 2 группы – общеюридические и специальные.

К общеюридическим правовым актам относятся:

1. Конституция Российской Федерации.
2. Уголовный кодекс РФ (УК РФ).
3. Федеральный закон (ФЗ №3) «О полиции».
4. Федеральный закон №144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности».

К специальным правовым актам, непосредственно регулирующим процесс взаимодействия при расследовании уголовных дел, можно отнести:

1. Уголовно-процессуальный кодекс РФ (УПК РФ).
2. Приказ МВД РФ №495дсп от 29.04.2015г. «Инструкция по организации совместной оперативно-служебной деятельности подразделений органов внутренних дел Российской Федерации при раскрытии преступлений и расследовании уголовных дел».

3. Об утверждении Положения об организации и осуществлении розыска и идентификации лиц: приказ МВД России № 117дсп, Минюста России № 40дсп, Минздрава России № 88н, МЧС России № 82дсп, Минобороны России № 114дсп, СК России № 17дсп от 1 марта 2018 г.

4. Приказ МВД РФ №776 от 27.09.2013г. «Об утверждении Инструкции о порядке представления результатов оперативно-розыскной деятельности органу дознания, следователю или в суд».

5. Приказ Министерства внутренних дел Российской Федерации, Министерства обороны Российской Федерации, Федеральной службы безопасности Российской Федерации, Федеральной службы охраны Российской Федерации, Федеральной таможенной службы, Службы внешней разведки Российской Федерации, Федеральной службы исполнения наказаний, Федеральной службы Российской Федерации по контролю за оборотом наркотиков, Следственного комитета Российской Федерации от 27.09.2013г. №776/703/509/507/1820/42/535/398/68 «Об утверждении Инструкции о порядке представления результатов оперативно-

розыскной деятельности органу дознания, следователю или в суд».

6. Приказ МВД РФ от 11.01.2009 г. №7 «Об утверждении наставления по организации экспертно-криминалистической деятельности в системе МВД России».

7. Приказ МВД России от 15.10.2013 года № 845 «Об утверждении Инструкции по организации деятельности подразделений по делам несовершеннолетних органов внутренних дел Российской Федерации».

8. Приказ МВД России от 31 декабря 2012 года № 1166 «Вопросы организации деятельности участковых уполномоченных полиции».

9. Приказ МВД России от 29 августа 2014 года № 736 «Об утверждении Инструкции о порядке приема, регистрации и разрешения в территориальных органах Министерства внутренних дел Российской Федерации заявлений и сообщений о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях».

Основным нормативным правовым актом является Конституция Российской Федерации, принятая по результатам всенародного референдума гражданами России 12 декабря 1994 года. Обладает высшей юридической силой на территории государства, все нормативные правовые акты, принятые в РФ, должны соответствовать Конституции, противоречия этому документа не допускается.

Процесс расследования уголовных дел регулируется таким кодифицированным правовым актом, как Уголовно-процессуальный кодекс РФ. УПК РФ в определенных пределах регламентирует вопросы взаимодействия следователя и оперативных подразделений. Законодатель в нормах УПК не указывает на оперативные подразделения в качестве субъекта взаимодействия, но предполагает наличие этих органов в составе ОВД (ст. 5, 7, 38, 40, 95, 163, 164 УПК РФ).

Нормы УПК РФ, в которых регулируется взаимодействие следователя и сотрудников оперативных подразделений как органа дознания при расследовании уголовных дел, можно разделить на две группы:

- обязывающие нормы;
- управомочивающие нормы.

Обязывающие нормы предписывают следователям и должностным лицам органа дознания совершать указанные в законе действия. Например, к обязанностям органа дознания, согласно УПК РФ, относятся:

- возбуждение уголовных дел и производство по ним неотложных следственных действий (1 ст. 157 УПК РФ);
- в срок до 10 суток со дня возбуждения уголовного дела направить УД прокурору (ч. 3 ст. 157);
- принять меры к розыску лица, совершившего преступление (ч. 4 ст. 157 УПК РФ);
- выполнять письменные поручения следователя (п. 4 ч. 2 ст. 38, ч. 7 ст. 113 УПК РФ);
- участвовать совместно со следователем в производстве следственных действий (ч. 7 ст. 164 УПК РФ);
- осуществлять розыск обвиняемого по постановлению следователя (ст. 210 УПК РФ).

Обязанностями следователя при расследовании уголовных дел согласно УПК РФ являются:

- следователь принимает к своему производству уголовное дело, поступившее через прокурора от органа дознания (п. 2 ч. 2 ст. 38, ч.3 ст. 157 и ч.2 ст. 156 УПК РФ);
- объявить в розыск обвиняемого и направить постановление о розыске в орган дознания (п. 2 ч. 2 ст. 209, ст. 210 УПК РФ);
- принять меры по установлению лица, совершившего преступление (ч. 5 ст. 208, п. 1 ч. 2 ст. 209 УПК РФ).

На основе изложенного можно сделать вывод о том, что обязывающие нормы УПК РФ предписывают субъектам взаимодействия осуществление указанных в законе действий в целях раскрытия и расследования преступлений совместно, согласованно. То есть, обязывает осуществлять взаимодействие при расследовании уголовных дел.

Следующим нормативным правовым актом, имеющим значение для процесса взаимодействия при расследовании уголовных дел, является приказ МВД России от 29.04.2015г. № 495дсп «Инструкция по организации совместной оперативно-служебной деятельности подразделений органов внутренних дел Российской Федерации при раскрытии преступлений и расследовании уголовных дел». В данном НПА регулируется совместная оперативно-служебная деятельность подразделений органов внутренних дел Российской Федерации при раскрытии преступлений и расследовании уголовных дел.

В процессе взаимодействия следователя с должностными лицами органа дознания и иных подразделений важное значение имеет правовая регламентация. Правовые основы данного процесса в настоящий момент нуждаются в совершенствовании. Поэтому целесообразным было бы закрепить в УПК РФ общие положения взаимодействия следователя с различными подразделениями, указав так же принципы, условия и формы. В этой связи предлагается дополнить статью 40 УПК РФ текстом с указанием дел, по которым должно осуществляться взаимодействие следователя с органом дознания. А именно, по делам, по которым производство предварительного следствия обязательно. Назвать принципы, при соблюдении которых должен строиться процесс взаимодействия, и условия взаимодействия следователя с органом дознания такие, как взаимный обмен следственной и оперативно-розыскной информацией. Закрепить в данной статье основные формы такого взаимодействия.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Подводя итог, следует сформулировать следующие выводы:

1. Органы дознания как участники уголовного судопроизводства на первоначальных этапах своего развития в дореволюционной России обладали в большей степени административно-юрисдикционной компетенцией. Деятельность органов дознания в сфере уголовного судопроизводства в основном производилась чинами полиции и не была строго регламентирована законодательством.

2. В Своде Законов, в котором впервые выделялись нормы об уголовном судопроизводстве, не предусматривалось дознание в качестве формы предварительного расследования и органы дознания как участники уголовного процесса отдельно не выделялись. Однако фактически дознание производилось полицейскими чинами и жандармерией в целях получения оснований для производства «формального» следствия, материалы которого имели в суде доказательственное значение.

3. Судебная реформа 1960 года в качестве основного органа дознания определяет полицию, наделяя ее полномочиями по производству расследования в форме дознания, под которой понималась непроцессуальная деятельность, направленная на установление события и лица, совершившего преступление. Данные, собранные в ходе такого дознания, имели вспомогательный характер для судебного следователя.

4. После Октябрьской революции 1917 года молодая советская власть проделала значительную работу по регламентации порядка уголовного судопроизводства, что проявилось в принятии 1922, 1923 гг. новых УПК РСФСР. В данных нормативных источниках закреплялся статус органов дознания, а также определялась их процессуальная компетенция.

5. В период после принятия УПК РСФСР 1960 г. наметилась дальнейшая тенденция по расширению процессуальных полномочий органов дознания. В качестве таковых законодатель выделил производство первоначальных следственных действий по делам, по которым обязательно предварительное следствие и производство дознания в полном объеме.

6. Несмотря на положения Концепции судебной реформы 1992 г., предусматривающие постепенный отказ от дознания как формы расследования преступлений, в новом УПК РФ 2001 года органы дознания сохранили полномочия по производству дознания и неотложных следственных действий по делам, по которым предварительное следствие обязательно.

7. Органы дознания занимают особое место в системе уголовного процесса зарубежных стран, при этом содержание их деятельности в основном сводится к сбору информации о преступлении и лице, его совершившем вне рамок какой-либо процессуальной формы. Данные, полученные в ходе такой деятельности, носят вспомогательный характер для дальнейшего уголовного преследования в судебном производстве.

8. Несомненно, действующий отечественный уголовно-процессуальный закон нуждается в более подробной регламентации перечня органов дознания. Действующая редакция УПК РФ не позволяет четко ограничить круг органов дознания, наделенных полномочиями по производству дознания и исполнения иных процессуальных полномочий.

9. На наш взгляд, в понятие «орган дознания» никак не могут входить отдельные должностные лица, поскольку в данном случае существенным образом нарушается семантическое значение слова «орган», под которым принято понимать какую-либо организацию или учреждение. Должностное лицо по своим юридическим свойствам органом не является.

10. Орган дознания в лице уполномоченных на то должностных лиц обладает правом принятия процессуального решения об отказе в возбуждении уголовного дела о любом преступлении, по которому им производилась проверка сообщения вне зависимости от категории его тяжести в соответствии с компетенцией (подследственностью) предусмотренной уголовно-процессуальным законом.

11. Целесообразно указать в Законе «О полиции» какие именно подразделения полиции обладают процессуальными полномочиями органа дознания с целью исключения ошибок толкования уголовно-процессуального закона, обеспечения законного и обоснованного принятия решений в досудебных стадиях уголовного процесса и производства процессуальных действий надлежащим субъектом, что исключило бы излишне расширительное толкование норм УПК РФ правоприменителем и искоренило бы ведомственное нормотворчество, противоречащее федеральному законодательству.

12. Поручение о производстве следственных действий и (или) оперативно-розыскных мероприятий является процессуальной формой взаимодействия следователя с органом дознания. Следователь вправе поручить органу дознания:

- а) проведение оперативно-розыскных мероприятий;
- б) производство следственных действий;
- в) розыск подозреваемого (обвиняемого) скрывшегося от следствия или если его местонахождение не установлено по иным причинам;
- г) исполнение привода и задержания;
- д) иные процессуальные действия.

20. Уголовно-процессуальный закон не ограничивает следователя в выборе следственных действий, производство которых он может поручить органу дознания. На наш взгляд, не каждое следственное действие следует поручать органу дознания. Так, например не может быть поручено органу дознания

производство следственных действий, направленных на создание предпосылок для принятия основных процессуальных решений по уголовному делу. Также недопустимо поручать производство следственных действий, в которых от сотрудника органа дознания требуется глубокое и всестороннее знание материалов уголовного дела, хорошее знание тактики производства конкретного следственного действия, особенностей применения технических средств и т.д.; следственных действий, повторное производство которых затруднительно.

21. Качество, своевременность и полнота исполнения органом дознания поручения о производстве отдельных следственных действий напрямую зависит от того, насколько грамотно следователь составит данное поручение. Качество исполнения в первую очередь зависит от того, насколько подробно следователь указал в поручении, какие именно следственные действия необходимо произвести, указано время, место и иные вспомогательные данные.

22. В случаях если поручение, составленное следователем, носит общий характер и не конкретизировано, то исполнение данного поручения будет весьма затруднительным для сотрудника органа дознания и, как итог, следователь приобщает к материалам уголовного дела рапорт-отписку о том, что те или иные обстоятельства установить не представилось возможным.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

I. Законы, нормативные правовые акты и иные официальные документы

1. Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18.12.2001 № 174-ФЗ (ред. от 12.11.2018) // Собрание законодательства РФ. – 2001. – № 52 (ч. I). - Ст. 4921.

2. О полиции: Федеральный закон от 07.02.2011 № 3-ФЗ (ред. от 03.08.2018) // Собрание законодательства РФ. - 2011. - № 7. - Ст. 900.

3. Об оперативно-розыскной деятельности: Федеральный закон от 12.08.1995 № 144-ФЗ (ред. от 06.07.2016) // Российская газета. – 1995. – № 160.

4. Вопросы организации полиции: указ Президента РФ от 01.03.2011 № 250 (ред. от 07.12.2016) // Собрание законодательства РФ. – 2011. – № 10. – Ст. 1336.

5. Об утверждении Инструкции о порядке представления результатов оперативно-розыскной деятельности органу дознания, следователю или в суд: приказ МВД России № 776, Минобороны России № 703, ФСБ России № 509, ФСО России № 507, ФТС России № 1820, СВР России № 42, ФСИН России № 535, ФСКН России № 398, СК России № 68 от 27.09.2013 (Зарегистрировано в Минюсте России 05.12.2013 № 30544) // Российская газета. – 2013. – № 282.

6. Об утверждении Инструкции о процессуальной деятельности органов дознания Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов: приказ Генпрокуратуры России от 23.10.2014 № 150 (ред. от 20.07.2017) // Первоначальный текст документа опубликован не был.

7. Вопросы организации деятельности подразделений дознания (организации дознания) территориальных органов Министерства внутренних дел Российской Федерации: приказ МВД России от 21.11.2012 № 1051 (ред. от 28.06.2016) // Первоначальный текст документа опубликован не был.

8. Об утверждении Инструкции по организации совместной оперативно-служебной деятельности подразделений органов внутренних дел Российской Федерации при раскрытии преступлений и расследовании уголовных дел: приказ МВД РФ от 29 апреля 2015 г. № 495дсп // Документ опубликован не был.

9. Собрание законодательства РФ. – 2003. – № 27 (ч. 1). - Ст. 2706.

10. Собрание законодательства РФ. – 2007. – № 24. – Ст. 2833.

11. Собрание законодательства РФ. – 2016. – № 1 (ч. I). – Ст. 60.

12. Собрание законодательства РФ. – 2009. – № 11. – Ст. 1267

13. О мерах по укреплению подразделений дознания и совершенствованию раскрытия преступлений, по которым предварительное следствие не обязательно» (вместе с «Примерным положением об организации работы специализированных подразделений дознания милиции общественной безопасности (местной милиции): приказ МВД РФ от 16.10.1992 № 368 (Извлечение)) // Документ опубликован не был. (Утратил силу).

14. Об Уголовно-Процессуальном Кодексе» (вместе с «Уголовно-Процессуальным Кодексом Р.С.Ф.С.Р.»): Постановление ВЦИК от 25.05.1922 // СУ РСФСР. – 1922. – № 20 – 21. – Ст. 230.

15. Об утверждении Уголовно-Процессуального кодекса Р.С.Ф.С.Р.» (вместе с «Уголовно-Процессуальным кодексом

Р.С.Ф.С.Р.): Постановление ВЦИК от 15.02.1923 (ред. от 31.01.1958) // Известия ВЦИК. – 1923. – № 37.

16. Уголовно-процессуальный кодекс РСФСР (утв. ВС РСФСР 27.10.1960) (ред. от 29.12.2001, с изм. от 26.11.2002) (с изм. и доп., вступающими в силу с 01.07.2002) // Ведомости ВС РСФСР. – 1960. № 40. – Ст. 592. (Утратил силу).

II. Научная литература и материалы периодической печати

17. V Всероссийский съезд деятелей советской юстиции, 10–15 марта 1924. – Тезисы. Стенографический отчет. Резолюции. – М., 1924. – 290 с.

18. Арестова Е.Н. К вопросу о понятии «орган дознания» / Е.Н. Арестова // Российский следователь. – 2009. – № 3. – С. 4-8.

19. Бажанов С.В. Правовое положение подразделений следствия и дознания в уголовном процессе Российской Федерации / С.В. Бажанов // Российский следователь. – 2007. – № 1. - С. 6 - 7

20. Бородин С.В. Разрешение вопроса о возбуждении уголовного дела. – М., 1970. – 120 с.

21. Воронин В.В. Орган дознания как участник уголовного процесса: дис. ... канд. юрид. наук. – Нижний Новгород. 2009. – 196 с.

22. Гирько С.И. Уголовно-процессуальные функции милиции (теоретические правовые и прикладные проблемы): дис. ... д-ра юрид. наук. – М., 2004. - 336 с.

23. Давыдов В. Инструкция чинам полиции округа Харьковской Судебной палаты по обнаружению и исследованию преступлений / В. Давыдов. – Харьков: Тип. Каплана и Бирюкова, 1898. – 17 с.

24. Даль, В. Толковый словарь живого великорусского языка. – Т.1. – М.: Русский язык, 1955. – 555 с.

25. Дознание в органах внутренних дел: учеб. пособие / под ред. Н.В. Румянцева, Ф.К. Зиннурова. – 2-е изд. - М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2013. - 431 с.

26. Дознание в органах внутренних дел: учеб.-практ. пособие / под ред. А.С. Есиной. 2-е изд. – М.: Щит-М, 2004. – 128 с.

27. Жариков Ю.С. Уголовно-процессуальное право (уголовный процесс). Общие положения уголовно-процессуального права / Ю.С. Жариков. – М.: МОУ «Современный гуманитарный институт», 2002. – С. 38 - 40.

28. Зеленский В.Д. Организация расследования преступлений: Криминалистические аспекты / В.Д. Зеленский. - Ростов н/Д: Изд-во Ростов. ун-та, 1989. – 152 с.

29. Кони А.Ф. Введение к «Систематическому комментарию к Уставу уголовного судопроизводства» / А.Ф. Кони ; под ред. М.И. Гернета. – М.: Тип. Правит. Сената, 1915. – 302 с.

30. Ларин А.М. Процессуальные вопросы соотношения следствия и оперативно-розыскной деятельности органов дознания / А.М. Ларин // Социалистическая законность. – 1964. – №7. - С.14-17.

31. Ляхов Ю.А. Новая уголовно-процессуальная политика / Ю.А.Ляхов. – Ростов н/Д, 1952. – 96 с.

32. Мичурина О.В. Концепция дознания в уголовном процессе Российской Федерации и проблемы ее реализации в органах внутренних дел: дис. ... д-ра юрид. наук. – М., 2008. – 565 с.

33. Мусеилов У.А. О правовой регламентации понятия и системы органов дознания / У.А. Мусеилов // Российский следователь. – 2016. – № 19. – С. 9 - 11.

34. Научно-практический комментарий к уголовно-процессуальному кодексу РФ / В. М. Лебедев [и др.]; под общ. ред. В. М. Лебедева, В. П. Божьева. – 9-е изд., пер. и доп. – М.: Юрайт, 2014. - 851 с.

35. Оболенский Н. Практическое руководство к производству уголовных следствий, составленное по Своду Законов / Н. Оболенский. – М.: Тип. В. Демакова, 1855. - 265 с.

36. Плеснева П.Л. Правовые и организационные основы взаимодействия следователя с органами дознания / Л.П. Плеснева, И.В. Смолькова. – Иркутск: Изд-во Вост. Сиб-инта МВД России, 2003. – 190 с.

37. Репкин Л.М. Приостановление предварительного следствия / Л.М. Репкин. – Волгоград: Изд-во ВСШ МВД СССР, 1971. – 127 с.

38. Розин, Н.Н. Уголовное судопроизводство / Н.Н. Розин . – СПб.: Изд-во Право, 1916. – 603 с.

39. Бастрыкин А.И. Розыск, дознание, следствие /А.И. Бастрыкин, И.Ф. Крылов. - М.: Экзамен. – 2014. – 225 с.

40. Российское законодательство X-XX веков. – В 9 т. – Т.8: Судебная реформа. – М.: Юрид. лит., 1991. – 496 с.

41. Сафоненко Д.Ю. Организация процессуальной деятельности органов дознания: на примере органов дознания МВД РФ: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2009. - 22 с.

42. Свод законов Российской Империи. – 3-е изд. – СПб.: Тип. Правит. Сената, 1857. – 348 с.

43. Строгович М.С. Курс советского уголовного процесса. - М., 1970. - Т. 2. - 516 с.

44. Судебные Уставы 20 ноября 1864 г. с изложением рассуждений, на коих они основаны, изданные Государственной канцелярией. – Ч.2.- СПб.: Изд-во Гос. канцелярии, 1867. -757 с.

45. Толковый словарь русского языка / под ред. Д.Н. Ушакова. – Т.1. – М.: Изд-во иностр. и русских словарей, 1935. – 1216 с.

46. Уголовный процесс: учебник / под ред. В.П. Божьева. - М., 1998. 704 с.

47. Цукрук М.В. Процессуальная деятельность органов дознания в российском уголовном судопроизводстве: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.09 / М.В.Цукрук. - Иркутск, 2004. - 226 с.

48. Чельцов- Бебутов М.А. Курс уголовно-процессуального права / М.А. Чельцов - Бебутов. – СПб.: Изд-во «Альфа», Изд-во «Равена», 1995. – 846 с.

49. Чукаева О.А. Проблемы определения компетенции органа внутренних дел как органа дознания / О.А. Чукаева // Законодательство и экономика. – 2014. – № 9. – С. 22 - 27.

50. Элькинд П.С. Толкование и применение норм уголовно-процессуального права / П.С. Элькинд. – М., 1967. – 192 с.

III. Эмпирические материалы

51. Апелляционное определение Верховного Суда РФ от 19.01.2017 № АПЛ16-567 «Об оставлении без изменения решения Верховного Суда РФ от 16.08.2016, которым было отказано в удовлетворении заявления о признании недействующим пункта 11 Инструкции по организации совместной оперативно-служебной деятельности подразделений органов внутренних дел Российской Федерации при раскрытии преступлений и расследовании уголовных дел, утвержденной приказом Министерства внутренних дел РФ от 29.04.2015 № 495дсп» // Доступ из СПС «КонсультантПлюс»: Версия Проф.

52. Архив Виноградовского районного суда Архангельской области. Дело № 1-1/2017.

53. Архив Орловского областного суда. Дело № 22К-788/2014.

54. Архив Верховного Суда Российской Федерации. Дело № 2-6/10.

55. Состояние преступности в России за январь – декабрь 2019 года [Электронный ресурс]. URL: [https://genproc.gov.ru/upload/Ежемесячный сборник декабрь 2019.pdf](https://genproc.gov.ru/upload/Ежемесячный_сборник_декабрь_2019.pdf). (Дата обращения:08.01.2020).

Учебное издание

Т.И. Гарипов

**СИСТЕМА ОРГАНОВ ДОЗНАНИЯ
В УГОЛОВНОМ ПРОЦЕССЕ
РОССИИ**

Учебное пособие

Корректор
Компьютерная верстка

О.Н. Хрусталева
Е.В. Зотина

Формат 60x84 ¹/₁₆
Подписано в печать 24.06.2020

Усл. печ. л. 5,5
Тираж 100 экз.

Типография КЮИ МВД России
420059, г. Казань, Оренбургский тракт, д. 130