

Г. И. Седова*

Проблемы правового регулирования деятельности органов дознания

В соответствии с Концепцией судебной реформы предусматривалась ликвидация дознания как особой (самостоятельной) формы расследования, т. е. дознания по делам, по которым предварительное следствие не является обязательным. На органы дознания предполагалось возложить только производство неотложных следственных действий на самом раннем, ограниченном во времени этапе расследования.

Однако законодательная практика не пошла по пути, определенному Концепцией судебной реформы в России. Дознание как самостоятельная форма расследования не только не было упразднено, не только не была сужена сфера деятельности органов дознания по делам, по которым предварительное следствие необязательно, но напротив, подследственность органов дознания стала существенно расширяться. 29 мая 1992 г. Законом РФ № 2869–1 «О внесении изменений и дополнений в Закон РСФСР “О судостроительстве РСФСР”, Уголовно-процессуальный и Гражданский процессуальный кодексы РСФСР»¹ к подследственности органов дознания были дополнительно отнесены составы преступлений, предусмотренные 57 статьями УК РСФСР. В этот период складывающиеся в России новые социально-экономические отношения повлекли за собой рост преступности, увеличение объема уголовных дел, поэтому целесообразным стало освобождение следственных органов от работы по преступлениям, не относящимся к категории тяжких.

Расширение подследственности органов дознания выявило необходимость решения вопросов, связанных с обеспечением процессуальных гарантий для участников процесса расследования уголовных дел в форме дознания, в частности, обеспечения права на защиту, как обвиняемого, так и подозреваемого в случае его задержания. Прежнее ограничение (при производстве дознания защитник не участвовал)², существовавшее более 30 лет и касавшееся 18 % всех расследуемых дел, было отменено.

Представляется, что, говоря о дознании как об уголовно-процессуальной категории, не следует сводить его только к фиксации следов преступления, производству неотложных следственных действий и обеспечению деятельности органов предварительного следствия. При таком подходе в стороне остается дознание как форма расследования уголовных дел, по которым предварительное следствие не обязательно. Эта сторона их деятельности впервые получила законодательное закрепление в п. 8 ст. 5 УПК РФ 2001 г. Закон не устанавливает особых правил производства следственных действий и принятия решения в процессе дознания, а распространяет на них правила производства предварительного следствия в ч. 1 ст. 223 УПК РФ. Именно они отражают процессуальную природу дознания как одной из форм предварительного расследования. С этой точки зрения, верна характеристика дознания, сформулированная Г. П. Ивлевым: «Под дознанием в уголовном

* Доцент кафедры уголовного процесса Саратовской государственной юридической академии, кандидат юридических наук, доцент.

¹ См.: Российская газета. 1992. 3 июля.

² См.: Комментарий к УПК РСФСР. М., 1976.

процессе РФ следует понимать виды предварительного расследования, производимого уполномоченными на то законом должностными лицами и органами и состоящие: 1. В совершении неотложных следственных действий по установлению и закреплению следов преступления, в выполнении поручений и указаний следователя о производстве следственных действий по делам, по которым проводится предварительное следствие. 2. В полном расследовании по делам, по которым предварительное следствие необязательно»¹.

Аналогично понимают процессуальную природу дознания В. Г. Даев, В. В. Шимановский², Г. П. Ульянова³.

Таким образом, содержание понятия дознания обязательно должно включать процессуальную деятельность указанных в законе государственных органов, которая возникает при совершении преступлений, при этом компетенция этих органов и границы их деятельности зависят от тяжести совершенного преступления.

Многолетние дискуссии о необходимости расследования в форме дознания, его подследственности и других вопросах функционирования получили разрешение в принятом 18 декабря 2001 г. УПК РФ.

В соответствии с действующим законодательством расследование в форме дознания может производиться при наличии двух условий: во-первых, дознание производится по уголовным делам о преступлениях, перечисленных в п. 1 ч. 3 ст. 150 УПК РФ (следует отметить, что речь идет о ста с лишним составах преступлений небольшой и средней тяжести, срок наказания за которые не превышает пяти лет лишения свободы), а также по уголовным делам об иных преступлениях небольшой и средней тяжести по письменному указанию прокурора (п. 2 ч. 3 ст. 150 УПК РФ). На сегодняшний день к подследственности органов дознания дополнительно отнесено более 32 статей УК РФ, которые входили в компетенцию как следователей МВД, так и других правоохранительных органов.

Анализ нормы УПК РФ в части, касающейся дознания как формы расследования, приводит к выводу о том, что УПК РФ 2001 г. все же повторил некоторые ключевые положения УПК РСФСР. Во-первых, была сохранена форма расследования преступлений, не представляющих большой общественной опасности в форме дознания (п. 8 ст. 5 УПК РФ). Во-вторых, деятельность органов дознания сохранена в 2 видах (ч. 2 ст. 40 УПК РФ): 1) по уголовным делам, предварительное следствие по которым необязательно, при этом оно проводится в порядке, установленном гл. 32 УПК РФ; 2) по уголовным делам, предварительное следствие по которым обязательно: по этой категории дел органам дознания разрешено проводить лишь комплекс неотложных следственных действий в порядке, предусмотренном ст. 157 УПК РФ. В-третьих, сроки дознания по сравнению со следствием остались сокращенными (ч. 1 ст. 162 и ч. 2 ст. 223 УПК РФ).

В УПК РФ введен ряд новелл, которые касаются рассматриваемой формы предварительного расследования.

Из уголовного процесса была исключена самостоятельная форма расследования, которая входила в сферу полномочий органов дознания, протокольная форма досудебной подготовки материалов⁴.

¹ См.: Уголовный процесс. М., 1995. С. 241.

² См.: Уголовный процесс. М., 1972. С. 236.

³ См.: Суд и правосудие в СССР. М., 1981. С. 216.

⁴ См. УПК РСФСР, разд. 9 «Протокольная форма досудебной подготовки материалов» (М., 1994. С. 198.)

В уголовном процессе появился новый субъект — дознаватель органов внутренних дел, пограничных органов федеральной службы безопасности, таможенных органов РФ, службы судебных приставов Министерства юстиции Российской Федерации, органов государственной противопожарной службы, органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ (ст. 41, 151, 157 УПК РФ). В число субъектов дознания включен следователь (пп. 7, 8 ч. 3 ст. 151 УПК РФ).

Впервые в ст. 5 УПК были сформулированы понятия: «дознание» (п. 8); «дознаватель» (п. 7); «начальник органа дознания» (п. 17); «начальник подразделения дознания» (п. 17—1); «органы дознания» (п. 24).

Таким образом, история развития института дознания свидетельствует о расширении круга вопросов, связанных с его функционированием, и категорий дел, подлежащих дознанию.

Между тем известно, что уголовно-процессуальная деятельность как особый вид государственной деятельности осуществляется специально на то уполномоченными государственными органами и должностными лицами — органами предварительного расследования, прокуратуры и суда. Следовательно, данный вид деятельности станет эффективнее с точки зрения успешного решения задач уголовного судопроизводства, если ее субъекты, вступающие в правоотношения как между собой, так и с другими участвующими в деле лицами, будут иметь четкую правовую регламентацию.

Тем не менее гл. 6 УПК РФ не указывает начальника органа дознания в числе участников уголовного судопроизводства со стороны обвинения. В то же время п. 17 ст. 5 УПК РФ определяет начальника органа дознания как должностное лицо органа дознания, уполномоченное давать поручения о производстве дознания и неотложных следственных действий, осуществлять иные полномочия, предусмотренные Кодексом. При этом законодатель, сформулировав правовое понятие, не присвоил четкого правового статуса этому субъекту уголовно-процессуальных правоотношений. Формулировка понятия «органы дознания» в п. 24 указанной статьи и включение этих органов в число участников уголовного процесса со стороны обвинения (ст. 40 УПК РФ) не может в полной мере решить обозначенную проблему. Поскольку законодатель разделил эти понятия в ст. 5 Кодекса, необходимо признать их не тождественность. Более того, содержание гл. 6 УПК РФ невольно ее подразумевает, ограничиваясь лишь регламентацией органов дознания.

Следует отметить, что в десяти нормах уголовно-процессуального закона содержатся конкретные полномочия начальника органа дознания по осуществлению функции уголовного преследования — как на стадии возбуждения уголовного дела, так и на стадии предварительного расследования.

Так, на стадии возбуждения уголовного дела согласно ч. 3 ст. 144 УПК РФ начальник органа дознания вправе по мотивированному ходатайству дознавателя продлить до 10 суток срок проверки сообщения о преступлении. При решении вопроса о возбуждении уголовного дела по делам частного и частно-публичного обвинения в силу ч. 2 ст. 147 УПК РФ в том случае, если заявление подано в отношении лица, данные о котором потерпевшему не известны, мировой судья отказывает в принятии заявления к своему производству и направляет указанное заявление руководителю следственного органа или начальнику органа дознания для решения вопроса о возбуждении дела. Положения закона, закрепленные в ч. 6 и ч. 7 ст. 148 УПК РФ, прямо указывают, что в случае признания постановления органа дознания, дознавателя об отказе в возбуждении уголовного дела незаконным или необоснованным, прокурор, судья отменяют его своим решением и направляют его

для исполнения начальнику органа дознания. Регламентация общих условий предварительного расследования в ч. 1 ст. 158.1 УПК РФ закрепляет право начальника органа дознания на принятие решения о восстановлении утраченного уголовного дела либо его материалов, а при производстве дознания по уголовному делу группой дознавателей в силу ч. 2 ст. 223.2 УПК РФ решение о ее создании, об изменении ее состава принимает начальник органа дознания. Кроме того, ч. 4 ст. 40.1 закрепляет правомочия начальника органа дознания по процессуальному контролю за деятельностью начальника подразделения дознания. Именно ему дознаватель может обжаловать письменные указания начальника подразделения дознания, обязательные для исполнения, представив для изучения материалы уголовного дела и свои возражения по поводу данных указаний. Наконец, в соответствии с ч. 1 ст. 41 УПК РФ дознаватель обладает полномочиями по осуществлению дознания по уголовным делам, по которым производство предварительного следствия обязательно только при условии, что они будут на него возложены начальником органа дознания или его заместителем. Часть 4 этой же статьи закрепляет обязательный характер указаний начальника органа дознания для дознавателя.

Представляется, что такое положение является недостатком законодательной техники, который возможно исправить, дополнив текст гл. 6 УПК РФ соответствующей нормой.