

МИНИСТЕРСТВО ВНУТРЕННИХ ДЕЛ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ВОЛГОГРАДСКАЯ АКАДЕМИЯ

Е. А. Зайцева, Ю. С. Митькова, М. М. Сеидов

**УГОЛОВНО-ПРОЦЕССУАЛЬНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ
ОРГАНОВ ДОЗНАНИЯ
СИСТЕМЫ МВД РОССИИ
КАК СФЕРА РЕАЛИЗАЦИИ
КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНЫХ ПОЛНОМОЧИЙ**

Монография



Волгоград
ВА МВД России
2020

УДК 343.123.1
ББК 67.410.212.1
3-17

Одобрено
редакционно-издательским советом
Волгоградской академии МВД России

Зайцева, Е. А.

3-17 Уголовно-процессуальная деятельность органов дознания системы МВД России как сфера реализации контрольно-надзорных полномочий : монография / Е. А. Зайцева, Ю. С. Митькова, М. М. Сеидов. – Волгоград : ВА МВД России, 2020. – 300 с.

ISBN 978-5-7899-1207-2

В монографии анализируются нормы отечественного уголовно-процессуального права, регулирующие основные направления уголовно-процессуальной деятельности органов дознания системы МВД России. На основе выявленных проблем регламентации правового статуса субъектов уголовно-процессуальной деятельности органов дознания предложены пути оптимизации деятельности органа дознания, дознавателя, начальника подразделения дознания, начальника органа дознания в досудебных стадиях уголовного судопроизводства. Изучены вопросы реализации контрольно-надзорных полномочий при осуществлении дознания, аспекты дифференциации уголовно-процессуальной формы при производстве дознания, определены перспективы развития сокращенной формы дознания и упрощенного досудебного производства.

Издание предназначено курсантам, слушателям и адъюнктам образовательных организаций системы МВД России, сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации.

Введение, главы 2 и 3, заключение – *Е. А. Зайцева, М. М. Сеидов.*

Глава 1 – *Е. А. Зайцева, М. М. Сеидов, Ю. С. Митькова.*

Глава 4 – *Ю. С. Митькова.*

**УДК 343.123.1
ББК 67.410.212.1**

Рецензенты: профессор кафедры уголовного процесса ФГКОУ ВО «Воронежский институт МВД России» доктор юридических наук, профессор *И. А. Насонова*; профессор кафедры уголовного процесса ФГКОУ ВО «Краснодарский университет МВД России» доктор юридических наук, доцент *Д. Н. Лозовский.*

ISBN 978-5-7899-1207-2

© Зайцева Е. А., 2020
© Митькова Ю. С., 2020
© Сеидов М. М., 2020
© Волгоградская академия МВД России, 2020

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение.....	5
Глава I. Исторический анализ становления дознания в российском уголовном процессе и развития контрольно-надзорной деятельности в ходе осуществления дознания по уголовным делам	7
Глава II. Правовое регулирование деятельности органов дознания в досудебном уголовном производстве	47
2.1. Основные направления уголовно-процессуальной деятельности органов дознания органов внутренних дел.....	47
2.2. Субъекты уголовно-процессуальной деятельности органов дознания органов внутренних дел.....	70
Глава III. Совершенствование правового обеспечения основных направлений деятельности органов дознания в системе органов внутренних дел в досудебном уголовном производстве	101
3.1. Оптимизация регулирования деятельности органов дознания при поступлении заявления (сообщения) о преступлении	101
3.2. Производство неотложных следственных действий – особое направление уголовно-процессуальной деятельности органов дознания органов внутренних дел	133
3.3. Совершенствование регламентации дознания в общем порядке, проводимого подразделениями дознания органов внутренних дел.....	156
3.4. Дознание в сокращенной форме и перспективы создания упрощенного досудебного производства	174

Глава IV. Контрольно-надзорная деятельность при производстве дознания по уголовным делам.....	193
4.1. Понятие и виды контрольно-надзорной деятельности при производстве дознания в органах внутренних дел.....	193
4.2. Судебный контроль как одна из гарантий соблюдения законности в ходе дознания по уголовным делам	220
4.3. Прокурорский надзор в системе контрольно-надзорной деятельности при производстве дознания	236
4.4. Ведомственный контроль при осуществлении дознания органами внутренних дел	270
Заключение.....	292
Приложения.....	295

ВВЕДЕНИЕ

В условиях продолжающегося реформирования предварительного расследования все больше проявляются дефекты нормативного регулирования уголовно-процессуальной деятельности органов дознания. Некоторые нормы УПК РФ изначально, а также изменения, внесенные в него в ходе реформы досудебного производства, в определенном смысле даже усложняли процессуальную деятельность органов дознания.

В действующей модели нормативного регулирования уголовно-процессуальной деятельности органов дознания, как в зеркале, отразились все процессуальные проблемы институционального и правоприменительного характера досудебного производства, обусловленные недостаточной полнотой и противоречивостью нормативного регулирования.

Проблемным и остро дискуссионным является правовое обеспечение производства неотложных следственных действий, в регулировании которых законодатель проявил непоследовательность, предоставив следователям и дознавателям полномочие по производству неотложных следственных действий по уголовным делам, отнесенным к компетенции иных органов предварительного расследования (ч. 5 ст. 152 УПК РФ).

Также остаются не до конца разрешенными некоторые вопросы регламентации деятельности органов дознания по уголовным делам, отнесенным к их компетенции, – в форме дознания в общем порядке и дознания в сокращенной форме.

Уменьшение штатной численности сотрудников полиции на фоне отсутствия стойкой тенденции к снижению преступности ведет к возрастанию служебной нагрузки на сотрудников органов дознания, что влечет стремление к упрощению производства по уголовным делам – в том числе за счет снижения стандартов доказанности события преступления, за счет пренебрежения некоторыми ресурсозатратными правообеспечительными процедурами. Эти обстоятельства создают благоприятную среду для различного рода «злоупотреблений правом» со стороны непосредственных правоприменителей в досудебном производстве по уголовным делам. Поэтому особенно важна четко отлаженная система контрольно-надзорной деятельности в период адаптации органов внутренних дел к работе в условиях

применения положений обновленного уголовно-процессуального законодательства.

Таким образом, в настоящее время возникает объективная необходимость в разработке теоретической модели совершенствования регламентации основных направлений уголовно-процессуальной деятельности органов дознания системы МВД России и системы контрольно-надзорных полномочий, реализуемых в ходе их осуществления, что свидетельствует о практической важности и теоретической актуальности данного монографического исследования.

ГЛАВА I. ИСТОРИЧЕСКИЙ АНАЛИЗ СТАНОВЛЕНИЯ ДОЗНАНИЯ В РОССИЙСКОМ УГОЛОВНОМ ПРОЦЕССЕ И РАЗВИТИЯ КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В ХОДЕ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ДОЗНАНИЯ ПО УГОЛОВНЫМ ДЕЛАМ

Для объективного понимания современного состояния дознания, выявления закономерностей становления его нормативной регламентации в системе отечественного уголовного судопроизводства исключительно важно исследовать с позиций истории права и государства тенденции развития дознания в дореволюционной, советской, постсоветской, а именно последнего десятилетия XX в. и начала нынешнего XXI в., т. е. современной России. Это важно сделать еще и потому, что данный институт в разные исторические периоды развивался очень противоречиво и смысловую нагрузку термин «дознание» имел не всегда одинаковую. Тем не менее этот термин тесно связан с деятельностью полиции, историю возникновения которой тоже необходимо рассмотреть в контексте проблематики настоящей монографии.

В Древней Руси и несколько позднее – в годы существования Московского государства и в период расцвета абсолютной монархии – о соблюдении законности при отправлении правосудия, в современном понимании значения этого института, можно говорить с известной долей условности. В этот первый исторический период не наблюдается разделения властей, отсутствует в современном понимании регламентация полномочий правоохранительных органов. «Правосудие в Древней Руси, – пишет И. В. Петров, – осуществлялось не специализированными только на нем одним органами, а выполнявшими и иные политико-правовые функции»¹. (Исторический период – последняя четверть первого тысячелетия). Исследуя уголовный процесс Киевской Руси (XI–XII вв.), В. П. Нажимов пишет: «Расследования дела до суда не было. Процесс вели сами стороны,

¹ Петров И. В. Государство и право древней Руси. СПб.: Изд-во Михайлова В. А., 2003. С. 290.

они собирали и представляли доказательства, на основании которых и решалось дело»¹. Судебная же власть в России в XIV–XVI вв. и в первой половине XVII в. делилась на местную и центральную².

Новый этап формирования судопроизводства в русском феодальном государстве характерен принятием судебныхников XV–XVII вв. и выделением розыскного процесса. Так, в 1497 г. в Москве был издан новый сборник законов – Великокняжеский судебник, типичный феодальный кодифицированный закон, который отразил реформирующую деятельность Великого князя Ивана III и московского правительства, так как Русская Правда как действующий источник права с начала XIV столетия стала терять свое значение, совершенно утратив его к концу XV в. В этот период по уголовным делам производились управа, суд и сыск и, соответственно, дела разделялись на управные, судные и сыскные³.

Как отмечал В. А. Линовский, на основании губных грамот царя Иоанна IV (Губного наказа селам Кирилова монастыря от 27 сентября 1549 г. и Царского наказа Белозерским губным старостам и целовальникам от 13 марта 1571 г.) губные старосты сосредоточили в своих руках розыск, избличение и наказание разбойников, лихих людей и татей – т. е. следствие, суд и исполнение приговоров⁴. С учреждением губных старост дела разбойные стали исключительно в их компетенции⁵.

Некоторые авторы связывают создание специализированного органа расследования с учреждением центрального «полицейского органа», в качестве которого изначально выступала комиссия Боярской думы по разбойным делам, позднее – Разбойный приказ⁶,

¹ Гл. ХУ. История уголовного процесса России // Курс советского уголовного процесса: Общая часть / под ред. А. Д. Бойкова и И. И. Карпеца. М.: Юрид. лит., 1989. С. 373.

² См.: Ланге Н. Древнее русское уголовное судопроизводство (XIV, XV, XVI и половины XVII веков). СПб.: Типография и хромолитография А. Траншеля, 1884. С. 11.

³ См.: Власов В. И., Гончаров Н. Ф. История розыскного процесса в России (законодательство и практика): монография. Домодедово: РИПК работников МВД России, 1997. С. 37.

⁴ См.: Линовский В. А. Опыт исторических розысканий о следственном уголовном судопроизводстве в России. Одесса: Типография Л. Нитче, 1849. С. 18.

⁵ См.: Ланге Н. Указ соч. С. 23.

⁶ См.: История отечественного государства и права. Ч. 1 / под ред. О. И. Чистякова. М.: Юрист, 2001. С. 241; Булатов В. А., Нагаев Р. И. Исторические аспекты органов предварительного расследования России // Вестник ВА МВД России. 2009. № 1 (8). С. 134–139.

который неоднократно переименовывался то в Сыскной, то опять в Разбойный приказ. По сути, сходную мысль можно обнаружить и в монографии В. А. Линовского, который датирует создание боярского органа 1539 годом, а указание на Разбойный приказ – 1627 годом¹.

Однако и термины «полиция», «полицейский» употреблялись в нормативных актах того времени. Так, комментируя Соборное уложение 1649 г., В. М. Строев упоминает Полицейский устав под заглавием «Наказ о градском благочинии», изданный в апреле 1649 г. для г. Москвы² в целях прекращения «боя, грабежа, кормчества, употребления табаку, всякого воровства, безнравственности, зажигательства и пожаров по улицам и переулкам»³. Этот Наказ наделял полномочиями по наблюдению за общественным порядком «полицейских чиновников», которых было введено всего 7 должностей – 2 объездных и 5 решеточных приказчиков, которые в случае беспорядков и непослушания записывали имена виновных и представляли свои записки боярам для принятия решения по существу⁴.

Позднее судопроизводство по губным грамотам (его именовали розыском) полностью формализовалось: дела возбуждались по исковому заявлению истца или заявлению о совершении преступления, а результаты разбирательства фиксировались в протоколе судебного заседания⁵.

С 1669 по 1683 г. наряду с губными старостами розыском занимались сыщики (губные целовальники были отменены)⁶. В XVI–XVII вв. чиновники Разбойного приказа, ведавшие сыском и судом по крупным уголовным делам⁷, могли принимать решение о расследовании дел, производить арест и даже судить обвиняемого в совершении преступления, а также приводить в исполнение наказания, связанные с лишением свободы. «Главными видами доказательств – в процес-

¹ См.: Линовский В. А. Указ. соч. С. 24.

² См.: Полное собрание законов Российской империи. Собрание Первое. 1649–1825 гг. / под ред. М. М. Сперанского. СПб., 1830.

³ Строев В. М. Историко-юридическое исследование Уложения, изданного Царем Алексеем Михайловичем в 1649 году. СПб.: При Императорской Академии Наук, 1833. С. 152–153.

⁴ Там же.

⁵ См.: Булатов В. А., Нагаев Р. И. Указ. соч. С. 134.

⁶ См.: Линовский В. А. Указ. соч. С. 26.

⁷ См.: Советский энциклопедический словарь / пред. науч.-ред. совета А. М. Прохоров. М.: Советская энциклопедия, 1981. С. 1108.

суальной деятельности этого государственного учреждения, становятся свидетельские показания (об известных им фактах), документы и „поличное“ (вещи)»¹. Таким образом, в рассматриваемый период не было разделения на органы, осуществляющие досудебное производство, и суд, а полиция как часть государственного аппарата еще отсутствовала, хотя ее типичные функции выполнялись определенными структурами.

Важной вехой в становлении органов полиции считают период правления Петра I, когда им были предприняты решительные шаги по созданию системы поддержания общественного порядка, чем занимались чины Адмиралтейской и Городовой канцелярий Санкт-Петербурга (1703–1705), а 27 мая 1718 г. царским указом была формально введена должность генерал-полицмейстера, которому в утвержденных царем «пунктах» (фактически должностной инструкции) был прописан статус. С этого времени термин «полиция» прочно укореняется в российской нормативной лексике. М. И. Сизиков, детально исследовавший документы той эпохи, доказал, что упоминание в ряде сборников законодательных актов полицмейстерской канцелярии, официально учрежденной в 1715 г., есть не что иное, как ошибочное употребление терминов составителей тех сборников, и что данную дату не следует связывать с началом создания российской полиции². Реально, по мнению этого автора, именно 4 июня 1718 г. в распоряжение назначенного генерал-полицмейстера сенатским указом было подчинено 90 военнотружущих и 11 приказных слугителей во главе с дьяком. Данное учреждение, создаваемое при генерал-полицмейстере, называлось в нормативно-правовых актах вначале «генерал-полицмейстерской канцелярией», «канцелярией Девиера» (по имени возглавившего ее генерал-адъютанта царя)³.

Тот же год (1718) в качестве исходного в деле становления полиции отмечал еще в 1884 г. российский юрист И. Т. Тарасов, обозначив следующую периодизацию: 1) эпоха смещения полиции и юстиции (1718–1775); 2) эпоха попыток разграничения полиции и юстиции

¹ Курс советского уголовного процесса: Общая часть / под ред. А. Д. Бойкова и И. И. Карпеца. М.: Юрид. лит., 1989. С. 382.

² См.: Сизиков М. И. Полицейская реформа Петра I // Известия Высших учебных заведений. Правоведение. 1992. № 2. С. 88–96.

³ Там же. С. 91–93.

и отделения последней от администрации (1775–1802); 3) эпоха выделения из суда расправы и отождествления последней с полицейским судом (1801–1826); 4) эпоха выделения полицейского суда из расправы (1826–1858)¹.

Относительно первой эпохи находим упоминание у известного дореволюционного процессуалиста Я. И. Баршева, определяющего предмет деятельности уголовно-судебной полиции как предупреждение и пресечение преступлений, преследование преступников, их задержание и наказание за маловажные преступления². Он же описывает процедуры исполнения приговоров полицией³.

М. И. Сизиков в результате своего исторического исследования пришел к выводу, что петровская полицейская реформа осталась незавершенной, хотя Петр I пытался создать в городах империи регулярную полицию (см. его указы от 17 сентября 1722 г. и 8 мая 1723 г. об учреждении полицмейстерской канторы в Кронштадте, 10 февраля 1723 г. в Астрахани), данные указы не были реализованы, а образовались полицмейстерские канторы в провинциальных городах только в 30-е гг. XVIII в.⁴

Следующий этап перестройки уже существовавших органов общей полиции связан с именем императрицы Екатерины II. Свой известный Наказ 1767 г. Екатерина II дополнила гл. 21 (включала 40 статей), где определяла полицию как «установление, попечению которого все то принадлежит, что служит к сохранению благочиния в обществе»⁵. Реорганизация органов полиции связана с губернской реформой, имевшей место в 1775 г. Согласно Учреждению для управления

¹ См.: Тарасов И. Т. Полиция России. История, законы, реформы / сост. и ред. В. С. Чижевский. М.: Книжный мир, 2011. 256 с. URL: <https://books.google.ru> (дата обращения: 12.08.2019).

² См.: Баршев Я. И. Основания уголовного судопроизводства, с применением к российскому уголовному судопроизводству // Соч. орд. проф. уголов. и полиц. законов в Имп. С.-Петерб. ун-те, д-ра права Я. Баршева. СПб.: Типография Второго Отделения Собственной Ее Императорского Величества Канцелярии, 1841. С. 45.

³ Там же. С. 283, 289–290.

⁴ См.: Сизиков М. И. Становление регулярной полиции в России (1718–1741 гг.): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Свердловск, 1972.

⁵ Наказ Екатерины II // Русская историческая библиотека: сайт. URL: <http://rushist.com> (дата обращения: 12.05.2019).

губерний¹ в уездах была введена должность земского исправника (капитана), который возглавлял полицейский орган – нижний земский суд. Капитан-исправник и заседатели нижнего земского суда (2–3 человека) избирались дворянством уезда и утверждались в должности губернатором. Нижний земский суд исполнял распоряжения вышестоящих властей, а также решения судов, проводил предварительное следствие по уголовным делам. Реформы полиции, осуществленные Екатериной II, органично вписались в общую реформу местного самоуправления².

Исследовавший основы русского государственного права А. Д. Градовский отмечал, анализируя органы местного управления того времени, что полицейские функции возлагались на ведомства градоначальников³. Общий надзор за полицейской деятельностью осуществлял губернатор, недостатком статуса которого дореволюционные ученые считали совмещение функции надзора с функцией активного управления⁴.

Круг полномочий полиции был очень обширен. Обобщение предписаний полиции, содержащихся в действующих в XVIII в. нормативно-правовых актах (Учреждение о губерниях и Устав благочиния), позволяет сделать вывод, что важнейшим направлением деятельности полиции являлось предупреждение, пресечение, раскрытие и расследование преступлений⁵, которое входило в сферу прокурорского надзора. Хотя в обозначенный период, как писал министр юстиции Н. В. Муравьев, прокуратура являлась преимущественно органом общего (административного) надзора, а собственно

¹ См.: Учреждения для управления губерний от 7 ноября 1775 г. URL: <http://constitution.garant.ru> (дата обращения: 14.07.2019).

² См.: Воронцов С. А. Правоохранительные органы и спецслужбы Российской Федерации. История и современность: учеб. пособие. Ростов н/Д: Феникс, 1999. С. 73–74.

³ См.: Градовский А. Д. Начала русского государственного права. Т. I–III. Т. III. Органы местного управления. Книга вторая. Учреждения правительственные и дворянские. Отдел второй. Начальники губерний. Глава третья. Градоначальники (§ 135–137). СПб.: Типография М. Стасюлевича, 1883. URL: <http://constitution.garant.ru> (дата обращения: 14.07.2019).

⁴ См.: Гессен В. М. Вопросы местного управления. СПб.: Изд. юрид. книжн. склада «Право»: Типо-литография А. Е. Ландау, 1904. URL: <http://constitution.garant.ru> (дата обращения: 14.07.2019).

⁵ См.: Байгутлин Р. И. Организационно-правовые основы деятельности полиции Оренбургской губернии в 1775–1862 гг.: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003. С. 20.

судебная, обвинительная или исковая деятельность составляла лишь одно из частных дополнений к функции надзора, слабое и незначительное на практике¹.

Полномочия прокурора были закреплены в Учреждении для управления губерний от 7 ноября 1775 г. В силу ст. 407 данного законодательного акта роль прокуроров заключалась в осуществлении надзора за деятельностью органов власти и судов, а также проверке их решений на предмет соблюдения законов, ст. 408 налагала обязанность на прокурора – «попечение о содержащихся под стражей». Надзор за производством по уголовным делам осуществлялся в рамках общего надзора. В уголовно-процессуальной сфере на прокурора были возложены обязанности наблюдать за производством следствия и отправлением правосудия². Правовой статус прокурора применительно к полицейской деятельности определялся тем, что следствие находилось в ведении полиции.

Таким образом, контрольно-надзорная деятельность за следствием, осуществляемым полицией в рассматриваемый отрезок времени, была представлена только общим прокурорским надзором.

Однако время требовало новых перемен. К началу XIX в. вновь заговорили о необходимости преобразований в судебной системе. Вот как описывает сложившуюся ситуацию в своем учебнике по уголовному процессу Н. Н. Розин: «В составленном в 1803 г. по предложению министра внутренних дел Кочубея проекте Сперанского требуется отделение суда от полиции, суд присяжных, публичность судопроизводства...»³.

Значимыми нормативно-правовыми актами, регулировавшими полномочия полиции, стали Законы о судопроизводстве по делам о преступлениях и проступках⁴, статья 2 которых закрепляла важный

¹ См.: Муравьев Н. В. Прокурорский надзор в его устройстве и деятельности: пособие для прокурорской службы. Т. I. Прокуратура на Западе и в России. М.: Ун. тип., 1889. С. 359.

² См.: Фойницкий И. Я. Курс уголовного судопроизводства. СПб.: Общественная Польза, 1912. Т. 1. С. 41. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

³ Розин Н. Н. Уголовное судопроизводство. Пг., 1916 (цит. по: Хрестоматия по уголовному процессу России: учеб. пособие / авт.-сост. проф. Э. Ф. Куцова. М.: Городец, 1999. С. 37).

⁴ См.: Свод законов Российской империи издания 1857 г. Т. 15. Законы уголовные. СПб.: Типография Второго Отделения Собственной Его Императорского Величества Канцелярии, 1857. Далее – Законы.

порядок: «Производство следствия и все меры, оному относящиеся, принадлежат полиции», которая по окончании следствия должна передать дело в суд. В силу требований ст. 35 Законов о судопроизводстве полиция приступает к производству при наличии одного из пяти указанных в ст. 34 поводов или поступлении в полицию иных сведений о преступлении или происшествии. И хотя далее законодатель говорит о следователях (ст. 73) и предварительном следствии (ст. 74), последующее нормативное регулирование прямо указывает на деятельность полиции (ст. 75–78), со ссылкой на правовую основу ее полномочий в Общем губернском учреждении. **Таким образом, для законодательной лексики того периода при регулировании полномочий полиции в рамках уголовного судопроизводства была свойственна неточность в использовании правовых категорий, что обуславливалось слабой развитостью теории уголовного процесса, отсутствием на тот момент учения о формах предварительного расследования.**

По окончании изложения общих вопросов судопроизводства в Законах далее фиксируются особенности деятельности полиции по отдельным категориям уголовных дел (например, по злонамеренному банкротству, по подлогу в актах), что можно охарактеризовать как **начальную попытку дифференциации процессуальных производств, осуществляемых органами дознания.**

В дореформенных нормативных актах можно обнаружить нормы **о взаимодействии местной полиции и военных чиновников, уполномоченных проводить следствие**: об этом упоминает Л. О. Плошинский, комментируя военно-уголовное судопроизводство по Своду военных постановлений 1839 г.¹

Законы о судопроизводстве регламентировали процедуру обыска и выемки в домах (гл. 3), предусматривающую выдачу письменного приказа полицейскому чину, присутствие при этих действиях понятых.

В данных Законах в формате **«предварительного следствия»** прописывались не только уголовно-процессуальные процедуры, но и розыскная деятельность полиции (например, ст. 102 предусматривала возможность при недостатке улик для обвинения лица, в отношении которого имеются подозрения, применять меры

¹ См.: Плошинский Л. О. Русское военно-уголовное судоустройство и судопроизводство. По своду военных постановлений для практического применения. СПб.: Типография А. Дмитриева, 1854. С. 73, 77.

«разведывания без огласки»), а Отделение второе регулировало вопросы розыска, задержания («взятия») обвиняемого и передачи его по территориальности. В данном акте можно обнаружить и регламентацию полномочий полиции по объявлению в розыск скрывшихся лиц, совершивших преступление (Отделение пятое), о приводе и правилах конвоирования (Отделение шестое), о применении мер пресечения (гл. 5 Законов).

С современной точки зрения можно констатировать, что анализируемый законодательный акт содержал нормы, которые по действующей систематике отечественного права относились к различным отраслям: уголовно-процессуальному, оперативно-разыскному, административному праву.

Раздел III закреплял правила «формального следствия», которое должно быть завершено в месячный срок и обеспечить суд достаточными доказательствами для рассмотрения уголовного дела по существу. В этом разделе подробно регламентировано проведение допросов и очных ставок, «повальных обысков» (допросов большого количества окольных жителей), собирание вещественных доказательств, получение признания обвиняемого, показаний сведущих людей и свидетелей. По окончании следствия собранные материалы подлежали немедленной доставке в суд (ст. 279 Законов).

При этом законодатель прописывал не только полномочия полиции по осуществлению «следствия», но и гарантии соблюдения законности при его производстве, надзор за которой вменялся в обязанность уездных стряпчих (ст. 145 Законов). Для обеспечения прав обвиняемых, принадлежащих к какому-либо сословию, ведомству, Законы предусматривали участие при производстве следствия депутатов от этого ведомства (сословия). При этом закреплялись основания проведения полицией следственных действий, не терпящих отлагательства, без депутатов (ст. 149, 153 Законов).

В период правления Николая I была осуществлена попытка систематизации важнейших нормативных актов империи, в результате чего был создан Свод законов Российской империи 1830–1832 гг., состоявший из 15 томов¹. В главе четвертой «Учреждение полиции»,

¹ См.: Комарова В. В. Механизм непосредственной демократии современной России (система и процедуры). М.: Директ-Медиа, 2014. С. 187.

размещенной во втором томе, определялись организационные, структурные и финансовые основы формирования и функционирования полиции Российской империи, полномочия отдельных чинов полиции. Так, в Отделении втором данного акта под названием «Предмет ведомства полицейских управлений и пределы их власти» в ст. 681 закреплялись полномочия ведомства полиции, в том числе по «осмотру мертвых тел, находимых на дорогах и в других местах; исследованию случаев насильственной» смерти (п. 11), устанавливалась обязанность полиции доводить до губернатора все собранные «сведения о происшествиях и дознания от того происходящих» (п. 14), а в статье 683 прямо предписывалось «производство дознаний и участие в предварительном следствии по делам уголовным, на основании законов судопроизводства уголовного» (п. 1). Далее, в ст. 728, прописывались основы негласных действий полиции по розыску преступников и порядок их действий при задержании последних, в статье 784 регламентировались полномочия станового пристава, которому вменялось в обязанность «не упуская времени, по мере своих способов» «производить дознание по горячим следам». В томе 2 содержался и разд. 3, где регламентировалась деятельность градоначальств и столичных полиций¹.

Тем не менее дореволюционные исследователи констатируют несомненный факт вырождения местной полиции в течение XIX в., что подтверждалось и свидетельствами иностранцев, и заявлениями русской литературы, и официальными актами: например, докладами графов Закревского и Перовского. Таким образом, реформа полиции становилась неизбежной².

Эпохальным событием в нормативном регулировании уголовно-процессуальной деятельности полиции по праву считается Судебная реформа 1864 г., которая позволила оптимизировать досудебные процедуры, усилить законность в вопросах производства расследования. Хотя ряд исследователей утверждают, что реформа полиции была начата именно в 1860 г., когда следствие и полиция были разделены: «В науке уголовного процесса пореформенный период

¹ См.: Свод Законов Российской Империи. Т. II. Свод Губернских учреждений (издание 1892 г.). URL: <http://civil.consultant.ru> (дата обращения: 20.07.2019).

² См.: Градовский А. Д. Указ. соч. § 158–185.

развития уголовного судопроизводства обычно исчисляют с момента осуществления судебной реформы 1864 г., а в истории государства и права началом реформ второй половины XIX в., как правило, считают крестьянскую реформу 1861 г.»¹ и при этом практически замалчивается роль знаковой реформы 1860 г., которую В. М. Лукин по праву именует реформой предварительного расследования.

А. Д. Градовский проанализировал выработанные в 1860 г. Проекты об уездных учреждениях, в пояснительной записке к которым констатировались наряду с общими сложностями и существенные проблемы в работе полиции по части уголовно-процессуальной: «Деятельность полиции по делам судебно-полицейским и следственным крайне неудовлетворительна и не достигает своей цели (пп. 3–5)»². Для решения задач крестьянской реформы необходимо было навести порядок в полицейском ведомстве. Однако, по мнению А. Д. Градовского, не все позиции проектов были реализованы³. Тем не менее Закон о судебных следователях 1860 г. отделил следствие от полиции, что послужило прообразом нормативной модели, реализованной в базовых нормативных документах Судебной реформы⁴. **Отголоски этой модели мы наблюдаем в действующем уголовном судопроизводстве, которое характеризуется дальнейшим углублением дифференциации форм досудебного производства.**

Моделью для реформирования уголовного судопроизводства в 1860 и 1864 гг. в Российской империи выступил УПК Франции 1808 г. На аналогичной базе был принят и Устав уголовного судопроизводства Германии от 1 февраля 1877 г.⁵ В этих странах изначально предварительное следствие осуществлялось следственным судьей

¹ Лукин В. М. Уголовно-процессуальная деятельность органов дознания: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. СПб.: Санкт-Петербург. ун.-т МВД России, 2003. URL: <http://kalinovskiy-k.narod.ru> (дата обращения: 14.07.2019).

² Градовский А. Д. Указ. соч. § 163.

³ Там же. § 164.

⁴ См.: Тульская С. А. Московское юридическое общество (1865–1899 гг.). Из истории развития права и правовой науки России второй половины XIX века: монография. М.: Прометей, 2011. URL: <https://books.google.ru> (дата обращения: 14.07.2019).

⁵ Подробнее об этом см.: Маслов И. В. Дознание и предварительное следствие по Уставу уголовного судопроизводства для Германской империи 1877 года // Уголовное судопроизводство. 2007. № 2. С. 40–44.

(в Российской империи данную функцию выполнял судебный следователь), полиция же осуществляла дознание. Во Франции указанная традиция сохранилась до настоящего времени. Законодательство современной Германии предусматривает в качестве единственной формы предварительного расследования дознание, которое осуществляется должностными лицами прокуратуры. Полиция в этом государстве не считается органом дознания, а ее должностные лица, привлеченные прокуратурой для проведения дознания, имеют статус вспомогательных служащих прокуратуры. Тем не менее в силу объективных причин во Франции полицейское дознание, а в Германии прокурорское дознание не трансформировалось в предварительное следствие. В России же различия между предварительным следствием и дознанием постепенно стирались, и это обстоятельство особенно заметно в настоящее время¹.

Событиям судебной реформы предшествовала подготовка многих подзаконных актов. Преобразования по части полиции (в первую очередь уездной) были продиктованы так называемой Крестьянской реформой. Государство было заинтересовано прежде всего в реорганизации деятельности по осуществлению полицейских и судебных функций в сельской местности, а именно – уездах. С учетом достаточно обширной обслуживаемой административной территории становой пристав (в подчинении которого имелось от одного до трех рассыльных) сталкивался с существенными затруднениями при реализации своих должностных обязанностей. В период с 1858 г. Министерству юстиции, Министерству внутренних дел и другим государственным ведомствам было поручено предусмотреть организационные мероприятия по переустройству сельской полиции, которые получили название «Основные начала реформы полиции» и были утверждены в марте 1859 г. Как отмечает В. Н. Кручинин, реализация части идей этого документа позволила объединить городскую и сельскую полицию². Содержание предлагаемых преобразований заключалось в том числе и в исключении из обязанностей полиции

¹ См.: Лукин В. М. Указ. соч.

² См.: Кручинин В. Н. Правовое обеспечение реформирования полиции России во второй половине XIX века // Научно-исследовательские публикации. 2014. № 6 (10). С. 19.

процессуальной (организация расследования) и хозяйственной функций, для исполнения которых предполагалось создать отдельные структуры, а также в точном определении границ полномочий, прав и обязанностей полиции в отношениях с губернаторскими и другими властными структурами в различных ситуациях. В целях конкретизации указанных положений и разработки соответствующих проектов к середине 1860 г. были подготовлены и утверждены: Постановление об отделении следственной части от полиции (с созданием особых следственных органов), Постановление об учреждении судебных следователей, Наказ чинам полиции о производстве дознаний по происшествиям, могущим заключать в себе признаки преступления. В связи с этим Наказом на полицию «возлагалось осуществление дознания по происшествиям, могущим заключать в себе преступление или проступок»¹.

Централизованное руководство всеми звеньями полицейской организации призван был осуществлять Департамент полиции, входящий в состав Министерства внутренних дел. Планомерность и всесторонность проведения реорганизации судебной деятельности того периода позволили положительно оценить ее ход и результаты. «Судебная реформа, – пишет Р. А. Зинец, – проводилась наряду с другими преобразованиями в Российском государстве и была самой последовательной»².

Основные задачи, которые возлагались на Департамент полиции, можно подразделить на две группы. В первую группу входили задачи, прямо связанные с обеспечением правопорядка: «предупреждение и пресечение преступлений, охранение общественной безопасности и порядка»³. В этом направлении были также разработаны в том числе и проекты документов: Общее учреждение

¹ Шматов М. А. Правовые основы и теоретические проблемы оперативно-розыскной деятельности. Волгоград: ВЮИ МВД России, 1999. С. 7.

² Зинец Р. А. Судебный контроль в стадии предварительного расследования: процессуальные и организационные аспекты: монография. Ставрополь: Сервисшкола, 2007. С. 10.

³ Свод законов Российской империи / под ред. А. А. Добровольского. СПб., 1913. Т. 1. Ч. 2. С. 256–257 (цит. по: Мухортов А. А. Организационно-правовые основы деятельности полицейских органов во второй половине XIX века // История государства и права. 2007. № 15. С. 10–12).

полиции уездной и городской, Наказ полициям, Временные правила об общем устройстве полиции для действия ее по предметам, оставленным в ее ведении до преобразования других частей управления, О полицейских командирах¹ и ряд иных официальных актов. Также для решения различных актуальных задач (например, для предотвращения конокрадства) были сформированы отдельные подразделения, которые просуществовали недолго².

Таким образом, согласимся с мнением В. М. Лукина, что, несмотря на очевидную значимость, в современной российской юридической науке до сих пор не оценена роль реформы 1860 г., которая послужила толчком для отделения следствия от полиции, заложила основы для масштабных преобразований в России во второй половине XIX в.³

В конце 1862 г. были утверждены Временные правила об устройстве полиции в городах и уездах губерний по общему учреждению управляемых⁴, которые объединили сельскую и городскую полицию, и созданы уездные полицейские управления. Уезды тогда делились на станы, и «на станowego пристава возлагалось проведение дознания по уголовным преступлениям»⁵. За основу при разработке этого акта были взяты установления следующих официальных документов: Учреждения для управления губерний (1775), Устава благочиния или полицейского (1782), Положения о земской полиции (1837)⁶.

Венцом судебной реформы стало принятие в ноябре 1864 г. следующих основных актов: Учреждения судебных установлений,

¹ См.: Министерство внутренних дел России. 1802–2002. СПб., 2002. С. 152.

² См.: Мамонтов А. Г. Реформа предварительного следствия во второй половине XIX века в России (историко-правовое исследование): дис. ... канд. юрид. наук. М., 1996. С. 58.

³ См.: Лукин В. М. Уголовно-процессуальная деятельность органов дознания: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. СПб.: Санкт-Петербург. ун-т МВД России, 2003.

⁴ См.: Временные правила об устройстве полиции в городах и уездах губерний, по общему учреждению управляемых // Полное собрание законов Российской империи (ПСЗ). Собр. II. Т. XXXVII. № 39087. СПб., 1865.

⁵ Булатов В. А., Сеидов М. М. Органы дознания в системе МВД России // Вестник Волгоградской академии МВД России. 2009. № 3 (10). С. 46–52.

⁶ См.: Кручинин В. Н. Указ. соч. С. 19.

Устава гражданского судопроизводства, Устава уголовного судопроизводства и Устава о наказаниях, налагаемых мировыми судьями.

В Уставе уголовного судопроизводства¹ были собраны и обобщены материалы предыдущей российской правовой базы, а также положительный зарубежный опыт. Процессуальная деятельность получила свое дальнейшее законотворческое развитие и логическое завершение. Так, согласно п. 33 полиция могла производить только дознание о преступлениях. Произведенное дознание передавалось непосредственно местному судебному следователю (п. 34). Как отмечалось в Изложении обязанностей полиции по уголовным делам на основании Устава уголовного судопроизводства 20 ноября 1864 г., с введением УУС «судебная власть полицейских мест и лиц (т. е. самостоятельное производство уголовных следствий и разбор дел о мало-важных преступлениях и проступках судебно-полицейским порядком) прекращается»² и передается в ведение мировых судей и общих судебных установлений. Кроме упомянутых нововведений этот процессуальный документ содержал достаточно большое число иных прогрессивных норм³. Именно поэтому УУС являлся не только первым, но и лучшим, по мнению многих ученых и практиков, российским Уголовно-процессуальным кодексом, который просуществовал наиболее длительный период по сравнению с иными процессуальными кодексами.

В ходе судебной реформы второй половины XIX в. предварительное следствие и полиция стали функционировать самостоятельно, за полицией сохранилось только «возбуждение судебного преследования по преступлениям и проступкам», преследуемым независимо от жалоб частных лиц, «принятие жалоб и объявлений» (т. е. прием и регистрация сообщений о преступлениях и проступках), производство «розысканий и дознаний»⁴. В предварительном

¹ См.: Устав уголовного судопроизводства от 20 ноября 1864 г. URL: <http://constitution.garant.ru> (дата обращения 13.02.2019). Далее – УУС.

² Изложение обязанностей полиции по уголовным делам на основании Устава уголовного судопроизводства от 20 ноября 1864 г. Одесса: Типография И. Францова, 1869. С. 1. Далее – Изложение обязанностей полиции.

³ См.: Хрестоматия по истории государства и права СССР. Дооктябрьский период / под ред. Ю. П. Титова, О. И. Чистякова. М.: Юрид. лит., 1990. С. 415.

⁴ См.: Изложение обязанностей полиции. С. 1.

расследовании обязанности полиции ограничивались следующими положениями:

- производство дознания о преступлениях и проступках и сообщение о них мировому судье или судебному следователю по принадлежности¹;

- своевременное пресечение преступлений на месте их совершения, до прибытия судебного следователя и принятие мер к пресечению со стороны обвиняемого попыток уклонения от следствия и суда²;

- при отсутствии судебного следователя при производстве следственных действий – исполнение обязанностей последнего в случаях, не требующих отлагательства³.

Анализ объема и характера полномочий органов полиции, осуществлявших дознание в пореформенном процессе, привел Е. В. Горкину к обоснованному заключению, что УУС регламентировал две формы дознания: первоначальное установление сведений по делам, подсудным окружным судам, по которым в обязательном порядке проводится предварительное следствие, и деятельность по преступлениям и проступкам, рассмотрение которых отнесено к компетенции мировых судей⁴. Такой подход к пониманию дореволюционного дознания нам видится более точным, чем у Ю. В. Деришева, который пишет, что «в русском уголовном процессе дознание определялось исключительно как административная деятельность полицейских

¹ Этот вид деятельности напоминал современную проверку сообщения о преступлении: «Обнаружение преступлений... производится путем дознания (дознания происшествия или первоначального изыскания), которое определяется по нашим законам в смысле удостоверения в том, что происшествие, подавшее повод предполагать в нем преступление, действительно случилось и что оно точно заключает в себе признаки преступления или проступка» (Соколов А. Практическое руководство для судебных следователей. Вильна: Типография А. Г. Сыркина, 1893. Т. II. Вып. 1. С. 232).

² Изложение обязанностей полиции содержит на этот счет положения УУС, касающиеся оснований задержания подозреваемого, которые очень схожи с нормативными установлениями ст. 91 УПК РФ.

³ См.: Тарасов И. Личное задержание как полицейская мера безопасности. Ярославль: Типография Г. В. Фалька. 1886. Ч. 2. С. 230 (цит. по: Борова Д. М., Нагоева М. А. Организация органов правопорядка в контексте судебной реформы 1864 года и ее влияние на изменение полицейских полномочий при применении мер принуждения // История государства и права. 2008. № 20. С. 25–30).

⁴ См.: Горкина Е. В., Носов А. В. Организация и производство дознания органами внутренних дел: учеб. пособие. Волгоград: ВА МВД России, 2010. С. 7.

органов, а ее акты в качестве источников доказательств не признавались»¹. Также мы не совсем согласны с мнением С. В. Бажанова, что «в дореволюционной России дознание рассматривалось как административная деятельность полиции, осуществлявшаяся вне установленных уголовно-процессуальных правил»². Приведенный ниже анализ ряда нормоустановлений УУС подтверждает, что полиция осуществляла и уголовно-процессуальные действия, например «формальные допросы».

Изменение процессуальных полномочий полиции соответствовало передовым идеям реализуемых реформ, которые коснулись и организационно-структурного построения органов полиции.

УУС не выделял возбуждение уголовного дела в качестве самостоятельной стадии уголовного процесса, однако регламентировал круг компетентных государственных органов и их должностных лиц, которые имели право возбудить уголовное преследование при получении информации о подготавливаемом, совершаемом либо совершенном деянии, имеющем признаки преступления³.

Преследование виновных в преступлениях и проступках начиналось и производилось:

- в частном порядке частными лицами, потерпевшими от преступных действий, полицейскими и другими административными властями в пределах, установленных законом⁴;

- частно-публичном порядке прокурорами и их товарищами по делам, возбуждаемым по жалобе потерпевшего от преступления, которые в соответствии с законом не прекращались в связи с примирением сторон;

- публичном порядке прокурорами и их товарищами.

Функционирование полиции в качестве органа дознания согласно УУС осуществлялось под надзором органов прокуратуры, процессуальное руководство дознанием закрепилось за судебным следователем.

¹ Деришев Ю. В. Уголовное досудебное производство: концепция процедурного и функционально-правового построения: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Омск, 2005. URL: <http://kalinovsky-k.narod.ru> (дата обращения: 20.07.2019).

² Бажанов С. В. Роль Устава Уголовного Судопроизводства 1864 г. в становлении концепции полицейского дознания в отечественном уголовном процессе // Вестник Московского университета МВД России. 2015. № 3. С. 70–72.

³ См.: Викторский С. И. Русский уголовный процесс. М.: Изд. А. А. Карцева, 1912. С. 211–217.

⁴ См.: Неклюдов Н. А. Руководство для мировых судей. Устав уголовного судопроизводства. СПб.: В типографии Н. Тиблена и К^о (Н. Неклюдова), 1867. С. 91.

Регламентированная нормами уголовно-процессуального права деятельность полиции сводилась исключительно к производству неотложных следственных действий при отсутствии судебного следователя, прокурора или его товарища на месте происшествия, а также к задержанию подозреваемого. В Изложении обязанностей полиции подчеркивалось, что полиция передает судебному следователю материалы произведенного дознания и прекращает свои действия по следствию до получения о том особых поручений¹. **Эти положения напоминают аспекты взаимодействия современных органов дознания и следователей после передачи уголовного дела по завершении производства неотложных следственных действий** (ч. 4 ст. 157 УПК РФ).

Выполнение этих процессуальных полномочий полиции (проведение без следователя неотложных следственных действий) в пореформенных условиях было явлением достаточно регулярным.

Иные (непроцессуальные) полномочия полиции определялись (ст. 254) следующим образом: «При производстве дознания полиция все нужные ей сведения собирает посредством розысков, словесными расспросами и негласным наблюдением, не производя ни обысков, ни выемок в домах»² (книга вторая «Порядок производства в общих судебных местах», раздел первый «О подсудности»)³. **Эту деятельность в настоящее время можно отнести не к следственным действиям, а к оперативно-разыскным мероприятиям**⁴.

Взаимодействию полиции с судебными следователями, осуществляющими предварительное следствие, в судебных уставах было отведено достаточное число статей. Так, УУС имел отделение «Участие полиции в производстве предварительного следствия», что свидетельствовало о важности регулирования этого вопроса

¹ См.: Изложение обязанностей полиции. С. 4–5.

² При этом Изложение обязанностей полиции категорически запрещало под видом дознания осуществлять процессуальные действия в форме получения письменных показаний от обвиняемых и свидетелей (см.: прим. 1 к п. 6).

³ См.: Сборник документов по истории отечественного уголовного права и процесса: учеб. пособие / сост. Н. Ю. Кузнецова, В. В. Перфильев, А. В. Шиловцев. Екатеринбург: Екатеринбург. высш. школа МВД России, 1997.

⁴ По сути, об этом пишет и И. В. Маслов (см.: Маслов И. В. Процессуальная форма дознания и предварительного следствия по Уставу уголовного судопроизводства Российской империи 1864 года // Уголовное судопроизводство. 2007. № 4. С. 31–38).

в уголовном процессе. Указанное взаимодействие осуществлялось в следующих формах:

- производство дознания по совершенным преступлениям и проведение всех мероприятий, относящихся к нему;
- совершение отдельных следственных действий «до прибытия судебного следователя, если следы преступления могли изгладиться... во всех следственных действиях, не терпящих отлагательства, как то: в осмотрах, освидетельствованиях, обысках и выемках»¹ (ст. 258);
- исполнение отдельных поручений судебного следователя;
- вручение повесток о явке и приводе свидетелей либо обвиняемых через полицию;
- осуществление мероприятий по розыску скрывшихся обвиняемых, согласно распоряжению судебного следователя;
- исполнение мер пресечения, избранных обвиняемым, например «отдача под особый надзор полиции»;
- оказание содействия судебным следователям при производстве ими отдельных следственных действий;
- обеспечение сохранности вещественных доказательств по требованию судебных следователей².

Согласно ст. 42 УУС поводами к «начатию дела» у мирового судьи являлись: жалоба частного лица, понесшего вред или убытки, сообщение полиции и других административных органов об обнаруженных ими проступках, которые подлежат преследованию без жалобы потерпевшего, или непосредственное обнаружение мировым судьей преступления, которое подлежит уголовному преследованию без жалобы потерпевшего.

Лица, потерпевшие от преступного действия вред или убытки, могли обращаться «в местную полицию, которая обязана провести розыскание и о последствиях предоставить мировому судье». «Розыскание», как можно истолковать содержание этих норм УУС (полицейское дознание) применительно к современному законодательству,

¹ Однако Изложение обязанностей полиции с учетом норм ст. 258 УУС предусматривало в качестве исключения и **проведение полицией формальных допросов обвиняемых, свидетелей, когда существовало опасение, что они тяжело больны и могли умереть до прибытия следователя** (п. 8).

² См.: Тарасов А. В. Взаимодействие судебных следователей и полиции в ходе судебной реформы второй половины XIX века // Юристь-Правоведь. 2001. № 2 (3). С. 81–82.

представляло собой производство оперативно-разыскных мероприятий в целях получения сведений, подлежащих доказыванию при расследовании: о лице, подозреваемом в совершении преступления, его месте жительства, наличии и месте жительства свидетелей и т. п. Устав предоставлял судье право по делам о преступлениях публичного обвинения «при неимении ввиду обвиняемого о том преступном действии, по которому принесена жалоба, или при недостаточности доказательств, подтверждающих обвинение... поручить местной полиции собрать все необходимые по делу сведения» (ст. 47). В статьях 105–107 УУС и Изложении обязанностей полиции эти положения конкретизировались: мировой судья мог поручить полиции не только предварительное «розыскание», но и осмотры, свидетельствования и обыски, когда он не мог по каким-либо обстоятельствам их произвести лично или отложить до другого времени (прим. к п. 12). В случаях, когда упомянутые следственные действия были произведены чинами полиции, но стороны процесса высказывали недоверие полученной информации, «представля уважительные причины сомнения в достоверности», мировой судья был обязан проверить эти следственные действия лично (ст. 107 УУС).

Таким образом, применительно к современному российскому законодательству предварительное расследование в полномасштабном виде по делам, подсудным мировому судье, не производилось; сведения о виновности обвиняемого представлялись суду непосредственно обвинителем; мировой судья по делам частного и частно-публичного обвинения мог принять решение о необходимости производства оперативно-разыскных мероприятий в целях собирания дополнительных сведений, необходимых для разрешения дела; полиция проводила оперативно-разыскные мероприятия лишь в случае, если заявление о преступлении поступило непосредственно в полицию и только тогда, когда виновное лицо не было известно потерпевшему; полиция могла по поручению мирового судьи выполнить ряд процессуальных действий (**аналог неотложных следственных действий в отношениях с судебным следователем**).

При наличии сомнений в событии преступления полиция после проведения дознания направляла материалы прокурору, который после их изучения принимал решения: о прекращении дознания или его дополнении либо о производстве предварительного следствия.

Вот как описывает понятие и задачи дознания И. Я. Фойницкий: «Наше законодательство остается при типе дознания, которое... сосредоточено в руках полиции под некоторым лишь наблюдением прокуратуры. Оно производится помимо сторон, не предполагает их участия и деятельности, определяясь безличной волей закона... Дознание же по нашему праву заканчивается в тот момент, когда дело переходит в стадию предварительного следствия, т. е. когда оно передается судебному следователю... Занимая начальную ступень в ходе уголовного процесса, дознание вырабатывает материал, из которого развиваются другие части производства; от большей или меньшей удачи его, как от всякого почина, нередко зависит судьба всего дела»¹.

Субъектом производства дознания согласно УУС являлись полиция и иные административные органы. К иным органам относились жандармерия (по делам о политических преступлениях), военное начальство (о воинских преступлениях), духовное ведомство (по делам о преступлениях против веры), гражданское начальство и чины административных ведомств (по делам о преступлениях должностных). По словам С. И. Викторского, правом на производство дознания в определенной мере наделены также прокурор², чины судебного ведомства, земские начальники, городские и мировые судьи³. С. И. Викторский понимал под дознанием в этом смысле **действия по получению сведений из негласных расспросов, личную и немедленную проверку доходящих до указанных компетентных лиц сведений**⁴, что совпадает с позицией законодателя, выраженной в отделе первом главы первой раздела второго УУС. В традиции русского языка «дознать» означало «допытываться, узнавать,

¹ Фойницкий И. Я. Курс уголовного судопроизводства. СПб.: АЛЬФА, 1996. Т. II. (Печатается по третьему изданию. СПб., 1910). С. 373–374.

² Такого же мнения придерживался и П. В. Макалинский (см.: Макалинский П. В. Практическое руководство для судебных следователей / сост. П. В. Макалинский. СПб.: Типография А. Бенке, 1871. Ч. II. С. 111).

³ См.: Викторский С. И. Указ. соч. С. 320–322.

⁴ Анализируя черты пореформенного следствия в России, А. Соколов отмечал, что власти судебного следователя принадлежит и «право по производству полицейских розысков, коими он распоряжается или производит сам» (Соколов А. Практическое руководство для судебных следователей. Вильна: Типография А. Г. Сыркина, 1893. Т. II. Вып. 1. С. 26). Таким образом, элементы розыска присутствовали и в деятельности судебного следователя.

разузнавать, разведывать, доведываться, разыскивать, доходить розыском, осведомляться; удостоверяться в чем, узнавать подробно и верно»¹.

Однако в тексте этого законодательного акта встречается еще одно значение слова «дознание» – материальный результат проведенных негласных действий полиции («Произведенное дознание полиция передает судебному следователю» – ст. 255 УУС). Речь идет о документах (актах), составляемых полицией по итогам проверочных действий и действий, направленных на закрепление следов преступления.

Устав не предусматривал никаких конкретных процессуальных сроков предварительного следствия или полицейского дознания, так как в нем не содержалось норм, ограничивающих полицию и судебного следователя такого вида сроками². Представляется, что законодатель исходил из принципа добросовестности органа дознания, которые априори должны стремиться к раскрытию преступления в максимально короткие сроки, и поэтому полиция не нуждалась в таком стимуле своей деятельности, как ограничение дознания процессуальными сроками.

Особое значение уделялось прокурорскому надзору за деятельностью полиции по дознанию: статья 279 УУС устанавливала непосредственную зависимость полицейских чинов от прокуроров и их товарищей. С. И. Викторский на этот счет отмечал, что **желательно**

¹ Даль В. Толковый словарь живого великорусского языка. URL: <http://slovardalja.net> (дата обращения: 12.11.2019).

Детальный этимологический анализ понятия «дознание» дается О. В. Мичуриной (см.: 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. 30–32), С. Л. Масленковым (см.: Масленков С. Л. Дознание в современном уголовном процессе России: дис. ... канд. юрид. наук. Нижний Новгород, 2004. С. 32); Е. В. Горкиной (см.: Горкина Е. В. Процессуальные и организационные аспекты производства дознания органами внутренних дел: дис. ... канд. юрид. наук. Волгоград, 2006. С. 39–46), оригинальный подход к исследованию имени «орган дознания» и определению «гибридного» характера его полномочий изложен В. В. Ворониным (см.: Воронин В. В. Орган дознания как участник уголовного процесса: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Нижний Новгород, 2009. С. 13–16).

² В статье 250 УУС устанавливался суточный срок для сообщения полиции о преступлении судебному следователю и прокурору или его товарищу, но это срок для уведомления, а не срок дознания как такового.

усилить¹ эту зависимость и подчиненность, предполагая, что это объективно вытекает из обвинительных функций прокуратуры (успехи обвинения «были бы шатки, если бы прокурор не имел права надзора и власти над лицами, помогающими раскрытию преступлений»²). Именно по этим соображениям УУС предписывал обжаловать прокурору действия полиции в случае нарушения или стеснения прав участвующих в деле лиц при производстве следственных действий (ст. 491, 493 УУС). **Современная система взаимоотношений прокурора и органов дознания, дознавателей сохранила эту «зависимость и подчиненность» в виде процессуального руководства прокурором органами дознания**³.

При этом можно констатировать, что в этот период в результате Судебной реформы 1864 г. прокурор утратил значительную часть своих общенадзорных полномочий, а преимущественным направлением деятельности прокуратуры стало осуществление уголовного преследования⁴, что повлекло переформатирование отношений прокуроров и полиции. Так, А. Ф. Кони, критически оценивая позицию законодателя, упразднившего полномочия по общему надзору, утверждал, что законодатель в корне изменил характер деятельности прокурора и придал ей обвинительную направленность, это выходило

¹ С. И. Викторский и ряд процессуалистов того времени отмечали низкое качество прокурорского надзора за дознанием полиции в то время, «что обусловлено малочисленностью чинов прокурорского надзора и отчасти вмешательством административных лиц и учреждений в судебно-полицейскую деятельность» (цит. по: Тимановский А. Сборник толкований русских юристов к судебным уставам императора Александра Второго. За двадцать пять лет (1866–1891). Варшава, 1892. С. 300–301).

² Викторский С. И. Указ. соч. С. 324–325.

³ О процессуальном руководстве прокурором процессуальной деятельностью органов дознания см.: Климова Я. А. Трансформация полномочий прокурора на завершающих этапах досудебного производства: дис. ... канд. юрид. наук. Волгоград, 2017. С. 58; Гринюк Е. Н., Зайцева Е. А. Роль прокурора в обеспечении прав участников досудебного производства по уголовным делам: монография. Волгоград: ВА МВД России, 2013. С. 60–61; Шейфер С. А. Доказательства и доказывание по уголовным делам: проблемы теории и правового регулирования. М.: Норма, 2008. С. 133, 220–221.

⁴ В частности, многие ученые склонны полагать, что с 1864 г. полностью была упразднена функция общего надзора. См., напр.: Звягинцев А. Г., Орлов Ю. Г. Под сенью русского орла. Российские прокуратуры. Вторая половина XXI – начало XX в. М., 1996; Кехлеров С. Г. Российская прокуратура: история, реформы и перспективы развития // Вестник Академии Генеральной прокуратуры РФ. 2011. № 6 (26). С. 9.

красивым в теории, но противоречило реалиям существующей административной жизни¹.

Проанализировав положения Учреждений судебных установлений 1864 г.², согласно которым, в частности, прокуроры состояли при судах, наблюдали «за охранением закона» в судах и, в случае обнаружения судом неполноты закона, прокурор окружного суда возбуждал «законодательный вопрос» с донесением о выявленных нарушениях прокурору судебной палаты, выразим схожую с мнениями большинства авторов точку зрения, что деятельность прокурора в пореформенный период представляла собой прокурорский надзор, ограниченный судебной сферой³.

Таким образом, с принятием УУС **деятельность прокурора при производстве дознания была обусловлена доминированием обвинительной функции в уголовном судопроизводстве и характеризовалась ролью прокурора как процессуального руководителя процессуальной деятельностью полиции, при этом объем полномочий по осуществлению надзора за следствием и дознанием был различным.**

Изложенное дает основание констатировать сходство с действующим правовым регулированием процессуального статуса прокурора на предварительном расследовании, претерпевшем кардинальные изменения в связи с принятием Федерального закона от 5 июня 2007 г. № 87-ФЗ⁴, согласно которому осуществлено перераспределение надзорных и контрольных полномочий между прокурором и руководителем следственного органа, в отношении дознания же были сохранены прокурорские полномочия по процессуальному руководству.

Судебная реформа 1864 г. существенно повлияла и на роль суда в уголовном производстве. Н. Н. Ковтун, исследуя исторические

¹ См.: Кони А. Ф. Собрание сочинений в восьми томах. Т. 5. Очерки биографического характера / под общ. ред. В. Г. Базанова [и др.]. М.: Юрид. лит., 1968. С. 1.

² См.: Учреждения судебных установлений // Российское законодательство X–XX вв. / под общ. ред. проф. О. И. Чистякова. М.: Юрид. лит., 1991. Т. 8. С. 33–34.

³ См.: Климова Я. А. Трансформация полномочий прокурора на завершающих этапах досудебного производства: дис. ... канд. юрид. наук. Волгоград, 2017. С. 64.

⁴ См.: О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации»: федер. закон от 05.06.2007 № 87-ФЗ // СЗ РФ. 2007. № 24. Ст. 2830. Далее – Федеральный закон № 87-ФЗ.

аспекты судебного контроля в отечественном уголовном судопроизводстве, характеризует период действия УУС (с 1864 по 1917 г.) как этап становления и развития идеи независимого судебного контроля в качестве самостоятельного процессуального института¹. Соглашаясь с указанным тезисом и констатируя, что в этот период происходило зарождение основ института судебного контроля досудебного производства, отметим, что судебный контроль был представлен институтом обжалования, регламентированного ст. 491–509 УУС². Вместе с тем в зависимости от процессуального статуса лица, ведущего расследование, различался порядок обжалования их действий. Так, статьей 493 УУС предусматривалась возможность обжалования в судебном порядке действий следователя, жалобы на действия полиции могли быть принесены лишь прокурору, это позволяет говорить, что на данном этапе суд не относился к числу субъектов, реализующих контрольно-надзорные полномочия в сфере дознания.

Дальнейшее развитие дознания обусловлено историческими событиями, связанными с изменением структуры и функций российской полиции, в составе которой в пореформенное время выделялось три вида: общая, сыскная и политическая полиция. Как подчеркивает Е. В. Горкина, общая полиция, учреждаемая для профилактики, пресечения и преследования общеуголовных преступлений, действовала в основном гласными методами, в отличие от сыскной и политической полиции, в работе которой преимущественно использовались негласные методы³.

Дознание осуществляли различные чины: «1) полицмейстеры, исправники, приставы, помощники всех этих лиц, полицейские надзиратели и все другие лица, временно исполняющие обязанности указанных полицейских чиновников; 2) околоточные надзиратели, полицейские урядники, чины речной и морской полиции; 3) волостные старшины, их помощники, сельские старосты, сотские и десятские;

¹ См.: Ковтун Н. Н. Судебный контроль в уголовном судопроизводстве России: понятие, сущность, формы: дис. ... д-ра юрид. наук. Нижний Новгород, 2002. С. 42.

² Свою периодизацию дореволюционного этапа возникновения и развития судебного контроля разработали В. А. Азаров и И. Ю. Таричко (см.: Азаров В. А., Таричко И. Ю. Функция судебного контроля в истории, теории и практике уголовного процесса России: монография. Омск: Омск. гос. ун-т, 2004. С. 67–68).

³ См.: Горкина Е. В. Процессуальные и организационные аспекты производства дознания органами внутренних дел: дис. ... канд. юрид. наук. Волгоград, 2006. С. 26.

4) чины отдельного корпуса жандармов; 5) в области Войска Донского станичные и хуторские атаманы и заседатели»¹.

Несмотря на широкий перечень субъектов полиции, осуществлявших в пореформенный период дознание, А. Соколов уже в 1893 г. видел настоятельную потребность в правильной организации судебной полиции. Он писал о необходимости запрета любого вмешательства следователя в производство дознания, в «дело обнаружения преступлений», о целесообразности передачи этих полномочий всецело в распоряжение прокурорского надзора². «Дело обнаружения преступлений» в современной трактовке понимается как оперативно-разыскная деятельность органов дознания. С. И. Викторский так определял значение дознания как розыскной негласной деятельности для обеспечения собственно предварительного следствия: «Быстрота действий, негласность и способность к обнаружению признаков преступного деяния – вот качества, которые требуются от органов дознания»³.

Эволюционное, поступательное развитие органов полиции, полицейского дознания в русле идей Судебной правовой реформы было прервано революционными событиями 1917 г.: Временное правительство ликвидировало полицию сразу после Февральской революции (6 марта 1917 г. – Корпус жандармов, 11 марта 1917 г. – Департамент полиции). Вместо наружной полиции ее функции стала выполнять милиция⁴. Первые декреты советской власти упразднили следственные, прокурорские и судебные органы царской России, возложив предварительное следствие на местных судей единолично (п. 3 Декрета о суде № 1)⁵. Осуществление следственных действий и арестов было предписано проводить только по ордерам специально созданных следственных комиссий и трибунала⁶. Однако в этот

¹ Давыдов В. Н. Инструкция чинам полиции округа Харьковской судебной палаты по обнаружению и расследованию преступлений. Харьков, 1898. С. 3.

² См.: Соколов А. Практическое руководство для судебных следователей. Вильна: Типография А. Г. Сыркина, 1893. Т. II. Вып. 1. С. 180–181.

³ Викторский С. И. Русский уголовный процесс. М.: Городец, 1997. С. 108. (цит. по: Зуев С. В. Негласные формы уголовного судопроизводства 1864 г. и их современное развитие // Актуальные проблемы российского права. 2014. № 8 (45). С. 1724–1725).

⁴ См.: Горкина Е. В. Указ. соч. С. 29–30.

⁵ См.: СУ. 1917. № 4. Ст. 50.

⁶ См.: Постановление НКЮ от 16.12.1917 // СУ. 1917. № 9. Ст. 145.

период в тексте первых узаконений советской власти встречается традиционное для УУС упоминание дознания: «По поступлении в местный народный суд **протоколов дознания** о совершении какого-либо преступления местный народный судья, основательно ознакомившись с **протоколом**, составляет формулировку обвинения, если находит достаточными **данные дознания** (здесь и далее выделено нами)»¹.

В октябре 1918 г. НКВД совместно с Наркомюстом издают инструкцию, в соответствии с которой на милицию возлагаются обязанности по производству «розысков и дознаний по уголовным делам под руководством и указанием народных судей и следственных комиссий» (т. е. оперативно-разыскных мероприятий – в современном понимании), по оказанию помощи следственным и судебным органам в задержании, доставке к ним обвиняемых и подозреваемых и взятии их под стражу, по вручению судебных повесток, вызову и приводу лиц в суд, хранению вещественных доказательств, приведению приговоров в исполнение, что очень важно – производству обысков, осмотров и выемок по постановлениям судов и следственных комиссий и по собственной инициативе в особых случаях² (аналог неотложных следственных действий). Детально анализ полномочий органов дознания в тот период дан в работах С. И. Гирько³, Е. В. Горкиной, Д. Г. Скорикова⁴, В. М. Лукина и других авторов.

В начале послереволюционного периода своего развития дознание носило вспомогательный характер по отношению к предварительному следствию, а проведение «оперативно-разыскных мероприятий» все еще являлось его составляющей. В связи с чем не согласимся с утверждением А. М. Долгова, что с 1917 г. дознание

¹ Об организации и действии местных народных судов (инструкция): постановление НКЮ от 23.07.1918 // СУ. 1918. № 53. Ст. 597.

² См.: Об организации Советской рабоче-крестьянской милиции (инструкция): постановление НКВД и НКЮ, опубликованное в «Известиях» 13, 15 и 17 окт. 1918 г. // СУ. 1918. № 75. Ст. 813.

³ См.: Гирько С. И. Уголовно-процессуальные проблемы деятельности милиции: монография. М.: Юрист, 2004.

⁴ См.: Горкина Е. В., Скориков Д. Г. Формирование органов дознания в России после октябрьской революции 1917 г. // Современные проблемы науки и образования. 2014. № 6. URL: <http://science-education.ru> (дата обращения: 03.03.2019).

сформировалось как самостоятельная форма предварительного расследования¹. Представляется, что 1917 г. скорее можно обозначить этапом начала становления дознания как формы предварительного расследования.

С принятием Декрета о суде от 24 ноября 1917 г. № 1² судебные следователи и органы прокуратуры были ликвидированы, ее функции переданы Рабоче-крестьянской инспекции и Всероссийской чрезвычайной комиссии, Народному комиссариату юстиции РСФСР, Народному комиссариату по внутренним делам РСФСР. Общее руководство и надзор за деятельностью учреждений и органов милиции, а также и производство ревизий возлагались на Особое управление под руководством одного из членов коллегии Народного комиссариата по внутренним делам. На местах деятельностью милиции руководили начальник уездной и городской милиции, их помощники, участковые начальники, старшие советские милиционеры и советские милиционеры³.

Следующей значимой вехой в нормативном закреплении дознания стало принятие в 1922 г. Уголовно-процессуального кодекса Р.С.Ф.С.Р.⁴, давшего в гл. VIII перечень органов дознания, к которым наряду с органами милиции и уголовного розыска были отнесены органы ГПУ, податной, продовольственной, санитарной, технической, торговой инспекции, инспекции труда (по делам их компетенции)⁵, правительственные учреждения и их должностные лица — по делам о преступлениях подчиненных им должностных лиц (ст. 102). Статья 107 устанавливала месячный срок дознания, различала объем полномочий органов дознания и сроки их реализации

¹ См.: Долгов А. А. Дознание как форма предварительного расследования: дис. ... канд. юрид. наук. Краснодар, 2016. С. 37.

² См.: О суде: декрет Совета Народных Комиссаров РСФСР от 24.11.1917. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

³ См.: Об организации Советской Рабоче-Крестьянской Милиции (Инструкция): постановление НКВД РСФСР, Наркомюста РСФСР от 13.10.1918. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁴ См.: Об Уголовно-Процессуальном Кодексе: постановление ВЦИК от 25.05.1922 (вместе с Уголовно-Процессуальным Кодексом Р.С.Ф.С.Р.) // СУ РСФСР. 1922. № 20–21. Ст. 230.

⁵ В УПК Р.С.Ф.С.Р. 1923 г. список этих органов был расширен за счет органов РКИ.

в зависимости от тяжести преступления и обязанности производства по нему предварительного следствия¹ (дальнейшее развитие эта нормативная идея получила в УПК Р.С.Ф.С.Р. 1923 г.² Именно в этом нормативном акте появляется четкое разделение компетенции органов дознания в зависимости от того, обязательно ли по уголовному делу предварительное следствие или нет (ст. 98) – та модель, которая будет позже воспринята УПК РСФСР 1960 г.³).

К началу действия УПК Р.С.Ф.С.Р. 1922 г. было приурочено принятие **Положения о прокурорском надзоре**⁴, которое регламентировало организацию деятельности советской прокуратуры. «Пакетный» характер введения обоих актов, значимых для уголовно-процессуальной деятельности, свидетельствует о стремлении власти обеспечить комплексное регулирование этой важной сферы государственной деятельности. Положением на прокуратуру возлагался **надзор за законностью деятельности всех органов власти, хозяйственных учреждений, общественных и частных лиц, в том числе путем осуществления уголовного преследования**; непосредственное наблюдение за деятельностью следственных органов и **органов дознания**; поддержание обвинения в суде, наблюдение за правильностью содержания заключенных под стражей.

В статье 109 УПК Р.С.Ф.С.Р. 1922 г. было предусмотрено, что общий надзор за производством дознания осуществлял прокурор,

¹ По нашему мнению, в правовом регулировании деятельности органа дознания указанного периода прослеживается преемственность с дореволюционным законодательством, когда полицейские функции и функции суда были разделены, а дознание представляло собой первоначальный этап уголовного судопроизводства и процессуальное производство по несложным уголовным делам, – таким образом происходило зарождение дознания как «простейшей» формы предварительного расследования.

² См.: Об утверждении Уголовно-Процессуального Кодекса Р.С.Ф.С.Р.: постановление ВЦИК от 15.02.1923 (вместе с Уголовно-Процессуальным Кодексом Р.С.Ф.С.Р.) // Известия ВЦИК. 1923. № 37.

³ См.: Об утверждении Уголовно-процессуального кодекса РСФСР: закон РСФСР от 27.10.1960 (вместе с Кодексом) // Ведомости ВС РСФСР. 1960. № 40. Ст. 592.

⁴ См.: Положение о прокурорском надзоре: постановление ВЦИК Р.С.Ф.С.Р. от 28.05.1922 // Библиотека нормативно-правовых актов Союза Советских Социалистических Республик. URL: <http://istmat.info> (дата обращения: 03.03.2019). Далее – Положение.

который был вправе: знакомиться со всеми материалами дознания в любой момент и по любому делу, давать указания органам дознания о производстве тех или иных действий. В течение суток следователь и органы дознания обязаны были уведомить прокурора о возбуждении уголовного дела или о начале производства предварительного следствия и дознания, если по делу обязательно предварительное следствие (ст. 101 УПК РСФСР 1922 г.). Жалобы сторон и других заинтересованных лиц на действия органов дознания подлежали разрешению прокурором. На завершающих этапах предварительного следствия и дознания деятельность прокурора различалась незначительно.

Основное отличие в объеме и характере полномочий прокурора по осуществлению надзора за деятельностью следователя и органа дознания в УПК РСФСР 1922 г. было обусловлено спецификой характера деятельности органов предварительного следствия и дознания.

В этот период судебный контроль осуществлялся преимущественно за деятельностью следователя и заключался в проверке законности произведенного задержания обвиняемого и избрании мер пресечения судом.

В отношении органа дознания судебный контроль в рассматриваемое время проявлялся в полномочии суда подтвердить арест задержанного органом дознания лица по подозрению в совершении преступления в течение 48 часов с момента задержания. По делам, по которым обязательно предварительное следствие, орган дознания уведомлял следователя и прокурора о проведенном задержании подозреваемого, после чего следователь должен был подтвердить его законность либо задержанный подлежал освобождению (ст. 106 УПК РСФСР 1922 г.).

Анализ норм УПК РСФСР 1922 г. (гл. 16) показывает, что институт обжалования действий (бездействия) и решений органа предварительного расследования посредством судебных процедур применялся только в отношении нарушений, допущенных следователем. Действия органа дознания по аналогии с пореформенным законодательством могли быть обжалованы только прокурору. Таким образом, суд не был наделен контрольными полномочиями в дознании.

УПК РСФСР 1923 г.¹ после внесенных в него изменений в 1924 г. закрепил два вида дознания: деятельность органов дознания по делам, по которым производство предварительного следствия обязательно, или по делам, по которым их материалы могут послужить основанием к преданию обвиняемых суду без производства предварительного следствия. Разграничения между следствием и дознанием практически отсутствовали: органы дознания при осуществлении уголовно-процессуальной деятельности руководствовались всеми нормами УПК, регламентирующими порядок предварительного следствия.

Постановлением ВЦИК и СНК РСФСР от 20 октября 1929 г.² тенденция уравнивания полномочий следователя и органа дознания получает свое дальнейшее развитие. Подавляющее большинство уголовных дел стало расследоваться органами дознания и в первую очередь – милицией. Кроме этого, в конце 1940 г. в НКВД был создан специальный следственный аппарат, который формально занимался дознанием. Тогда же появились предложения о слиянии всех следственных аппаратов и передаче всего следствия в органы милиции³. Таким образом, произошло фактическое стирание границ между предварительным следствием и дознанием, более того, дознание стало доминирующей (основной) формой предварительного расследования за счет расширения подследственности.

В УПК Р.С.Ф.С.Р. 1923 г. закреплялся исчерпывающий перечень следственных действий, которые могли быть проведены органом дознания (допрос подозреваемых лиц и свидетелей; выемки, обыски, осмотры и освидетельствования) и о производстве которых орган дознания обязан был немедленно уведомить прокурора. При необходимости производства действий, не входящих в данный перечень, органы дознания обязаны получить разрешение прокурора, который либо сам присутствовал при их производстве либо передавал дело следователю для расследования в полном объеме (ст. 99). Надзор

¹ См.: Об утверждении Уголовно-Процессуального Кодекса Р.С.Ф.С.Р.: постановление ВЦИК от 15.02.1923 (вместе с Уголовно-Процессуальным Кодексом Р.С.Ф.С.Р.) // Известия ВЦИК. 1923. № 37.

² См.: СУ РСФСР. 1929. № 87–88. Ст. 849.

³ См.: Ляхов Ю. А. Новая уголовно-процессуальная политика. Ростов н/Д: Рост. ун-т, 1992. С. 73.

за деятельностью органа дознания осуществлял следователь, общий надзор – прокурор.

В период действия УПК Р.С.Ф.С.Р. 1923 г. прокурорский надзор постепенно заменяет судебный контроль, что выражается в санкционировании прокурором заключения под стражу, производства обыска, выемки документов, содержащих государственную тайну, и задержания почтово-телеграфной корреспонденции. Прокурор был вправе возбуждать уголовные дела, участвовать в выполнении следователем любого процессуального действия или самостоятельно расследовать преступление. Жалобы на действия следователя и дознавателя подлежали разрешению прокурором, законодатель упразднил данное полномочие суда.

В 1924 г. в связи с принятием Основ уголовного судопроизводства Союза ССР и Союзных Республик в ст. 17 впервые на союзном уровне закреплялась процессуальная фигура **«лицо, производящее дознание»**¹.

В 20–40 гг. XX в. народный комиссариат внутренних дел и прокуратура СССР претерпели очередные организационные изменения, а именно – эти два ведомства проводили расследование по наибольшему числу преступлений, совершаемых в стране, в том числе и тяжких. По большей части общеуголовных преступлений именно органами милиции проводилось вполне гласное и процессуально регламентированное дознание, материалы которого через прокурора, утверждающего обвинительное заключение, направлялись для рассмотрения по существу в суд².

Также по делам, отнесенным к компетенции органов предварительного следствия, милиция в течение месяца осуществляла следственные действия, затем передавала следователю уголовное дело, по которому он в соответствии с УПК Р.С.Ф.С.Р. 1923 г., при полноте материалов дознания, был вправе ограничить свои процессуальные полномочия, только лишь предъявив обвинение и допросив обвиняемого, и в итоге – составить по делу обвинительное заключение. Кроме того, прокурор имел право поручить милиции расследование

¹ См.: Основы уголовного судопроизводства Союза ССР и Союзных Республик: постановление Президиума ЦИК СССР от 31.10.1924 // СЗ СССР. 1924. № 24. Ст. 206.

² См.: Статкус В. Ф., Жидких А. А. Органы предварительного следствия в системе МВД Российской Федерации: история, современное состояние и перспективы / под ред. В. А. Алферова. М.: Спарк, 2000. С. 18.

любого уголовного дела в полном объеме¹. Это положение, диаметрально противоположное нормам дореволюционного (классического) уголовного процесса, хорошо прокомментировал И. В. Маслов: «Полагаем, что отказ от классических форм предварительного расследования в советский период времени был связан с необходимостью создания особой пролетарской, а затем и советской формы уголовного процесса»².

Таким образом, дознание на данном этапе развития уголовно-процессуального законодательства все больше приобретало процессуальную форму, прокурор при этом обладал довольно широким объемом полномочий как в отношении следователя, так и в отношении органа дознания, наметилась тенденция к постепенному вытеснению прокурорским надзором – судебного контроля из сферы предварительного расследования. В то же время объем полномочий прокурора по осуществлению надзора за деятельностью органа дознания по-прежнему был шире, орган дознания, по сути, находился в процессуальном подчинении и следователя, и прокурора.

Очередной вехой в развитии российской правовой базы стало утверждение 25 декабря 1958 г. Основ уголовного судопроизводства Союза ССР и союзных республик³, которые содержали в ст. 29 определение органов дознания и положили начало как теоретическому, так и практическому разграничению процессуальной и иной деятельности органов дознания⁴.

Основы уголовного судопроизводства 1958 г. и УПК РСФСР 1960 г.⁵ расширили подследственность органов предварительного

¹ См.: Гаврилов Б. Я. Современная уголовная политика России: цифры и факты. Гл. 1. Современная уголовная политика России: мнение практика и ученого. § 5. Оценка практической и научной состоятельности создания федеральной службы расследования // Становление и развитие следственного аппарата в 1917–1963 гг. М.: Проспект: ТК Велби, 2008. Доступ из справ-правовой системы «Консультант-Плюс».

² Маслов И. В. Правовая регламентация уголовно-процессуальных сроков (досудебное производство). М.: Юрлитинформ, 2004. С. 36.

³ См.: Об утверждении Основ уголовного судопроизводства Союза ССР и союзных республик: закон СССР от 25.12.1958 // Ведомости ВС СССР. 1959. № 1. Ст. 15.

⁴ См.: Воронцов С. А. Правоохранительные органы и спецслужбы Российской Федерации. История и современность: учеб. пособие. Ростов н/Д: Феникс, 1999. С. 394.

⁵ См.: Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1960. № 40. Ст. 592.

следствия, которые сохранились только в прокуратуре и органах государственной безопасности. Следственный аппарат в органах внутренних дел вновь был ликвидирован. Основная нагрузка по осуществлению предварительного расследования в полном объеме досталась следователям прокуратуры. Органы милиции, ранее занимавшиеся предварительным расследованием, по новым правилам могли лишь оказывать помощь следователю, выполняя его отдельные поручения и осуществляя только дознание. **«Отголоски» идей данной реорганизации мы наблюдаем и в современный период**, когда в 2014 г. вносились предложения о передаче ряда дел подследственности следственных подразделений системы МВД России в ведение Следственного комитета РФ и об оставлении в органах внутренних дел расследования исключительно в форме дознания¹.

Уголовно-процессуальная реформа 60-х гг. прошлого века привела к дальнейшему углублению дифференциации двух традиционных форм расследования. Дознание разделилось на два вида: дознание по делам, по которым производство предварительного следствия обязательно (ст. 119 УПК РСФСР 1960 г.), и дознание, по которым предварительное следствие необязательно (ст. 120 УПК РСФСР 1960 г.).

Дознание по делам, по которым предварительное следствие не обязательно, проводилось по правилам, установленным для предварительного следствия, за некоторыми исключениями, определенными в ст. 120 УПК РСФСР (материалы уголовного дела по окончании дознания не предъявлялись для ознакомления потерпевшему, гражданскому истцу, гражданскому ответчику и их представителям). Принятие мер по розыску лица, совершившего преступление, по-прежнему входило в число задач, возложенных на органы дознания законодателем², в связи с чем полагаем справедливым суждение С. Л. Масленкова о том, что дознание советского периода представляло

¹ См.: Раскин А., Маетная Е. Объединенный следственный комитет появится уже осенью // Известия. 2014. 4 июля. URL: <http://izvestia.ru> (дата обращения: 21.09.2019).

² См.: Об утверждении Основ уголовного судопроизводства Союза ССР и союзных республик: закон СССР от 25.12.1958 (ред. от 28.11.1989). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс»; Уголовно-процессуальный кодекс РСФСР, утв. ВС РСФСР 27.10.1960 (ред. от 29.12.2001). Ст. 127. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

из себя синтез уголовно-процессуальных и оперативно-разыскных полномочий¹.

После того, как 24 мая 1955 г. было принято Положение о прокурорском надзоре в СССР, прокуратура была восстановлена в своих правах. В нормативном правовом акте было закреплено основное назначение прокуратуры – **надзор за неукоснительным соблюдением законов**, а также сформулированы задачи прокуратуры и средства прокурорского реагирования на выявленные нарушения в сфере уголовного судопроизводства.

С принятием Основ уголовного судопроизводства Союза ССР 1958 г.² и УПК РСФСР 1960 г. советский законодатель возложил на прокурора обязанность во всех стадиях уголовного судопроизводства своевременно принимать меры к устранению любых нарушений закона, от кого бы эти нарушения не исходили (ч. 2 ст. 20 Основ)³. **Главным средством обеспечения законности, устранения нарушений стало право прокурора наряду со следственными органами возбуждать уголовное дело** (ст. 3 УПК РСФСР 1960 г.).

Кроме этого, в силу п. 5 ч. 1 ст. 211 УПК РСФСР прокурор наделялся правом участия в производстве дознания и предварительного следствия, в случае необходимости мог самостоятельно производить расследование, а также отдельные следственные действия по любому уголовному делу, тем самым непосредственно участвуя в осуществлении функции уголовного преследования. Решение следователя и дознавателя о прекращении уголовного дела по нереабилитирующим основаниям допускалось только с согласия прокурора. Следственные действия, ограничивающие права и свободы граждан, а также заключение под стражу и залог в качестве мер пресечения подлежали санкционированию прокурором.

В. М. Савицкий, характеризуя полномочия прокурора на стадии предварительного расследования в период действия УПК РСФСР 1960 г., писал, что «прокурорский надзор, предупреждающий, выявляющий, а затем непосредственно своей властью устраняющий

¹ См.: Масленков С. Л. Дознание в современном уголовном процессе России: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Нижний Новгород, 2003. С. 8.

² Далее – Основы.

³ См.: Законодательство об уголовном судопроизводстве Союза ССР и союзных республик: сборник / Л. И. Мандельштам [и др.]. В 2 т. М.: Гос. изд-во юрид. лит., 1963. Т. 1. С. 55.

нарушения закона и иные упущения следователя, есть по существу руководство следствием»¹.

На самом деле прокурор в период действия УПК РСФСР 1960 г. обладал достаточно широким кругом полномочий на стадии предварительного расследования. Различия в его правовом положении на предварительном следствии и в дознании заключались главным образом в степени процессуальной самостоятельности субъектов расследования, а именно тем, что обжалование указаний прокурора лицом, производящим дознание, не приостанавливало их исполнения, тогда как следователь, обжалуя определенные указания прокурора (о привлечении в качестве обвиняемого, о квалификации преступления и объеме обвинения, о направлении дела для предания обвиняемого суду или о прекращении дела), мог его не исполнять до вынесения решения вышестоящим прокурором по поступившим возражениям. Любое уголовное дело могло быть изъято у органа дознания и передано следователю.

Важно отметить незначительное различие в характере полномочий прокурора по надзору за двумя видами дознания. Так, при наличии признаков преступления, по которому производство предварительного следствия обязательно, орган дознания после возбуждения уголовного дела и проведения неотложных следственных действий передает уголовное дело следователю, а в случае затруднений в определении подследственности передает прокурору. Если орган осуществлял свою деятельность по уголовному делу, по которому производство предварительного следствия не обязательно, то после производства всех следственных действий дело передавалось прокурору.

Суд фактически не принимал участия в досудебном производстве, контрольно-надзорная деятельность в дознании в этот период сосредоточилась в руках прокурора, что дает основание утверждать наличие с его стороны процессуального руководства предварительным расследованием.

Несмотря на закрепление в ст. 58 Конституции СССР 1977 г. права граждан на обращение в суд, уголовно-процессуальное законодательство того периода не предусматривало механизма реализации

¹ Савицкий В. М. Очерк теории прокурорского надзора в уголовном судопроизводстве. М., 1975. С. 194.

данного права. Только в 1992 г.¹ УПК РСФСР 1960 г. был дополнен ст. 220.1 и 220.2, регламентирующими обжалование в суд постановления о применении меры пресечения в виде заключения под стражу или продления срока содержания под стражей.

Ведомственный процессуальный контроль в дознании того периода не был распространен, начальник органа дознания обладал исключительно организационными полномочиями, уголовно-процессуальные отношения находились вне сферы его руководства.

В 80-х гг. прошлого столетия в советском уголовно-процессуальном законодательстве появляется новый вид досудебного производства – протокольная форма досудебной подготовки материалов². Введенная упрощенная форма досудебного производства обусловила возникновение элементов ведомственного процессуального контроля в уголовном судопроизводстве в отношении органа дознания. Итоговым документом данного производства был протокол, который **утверждался начальником органа дознания и санкционировался прокурором**, после чего материалы направлялись в суд для возбуждения уголовного дела и его рассмотрения. Это единственное процессуальное полномочие начальника органа дознания, закрепленное в УПК РСФСР 1960 г.

Однако после принятия в 1993 г. Конституции РФ Конституционный Суд РФ³ признал не соответствующими ст. 118 и ст. 123 Конституции РФ положения ч. 1 ст. 418 УПК РСФСР, наделяющие судью полномочиями возбуждать уголовное дело по подготовленным в протокольной форме материалам о преступлении или отказывать в его возбуждении. Эти функции законодатель передал **начальнику органа дознания**.

¹ См.: Ведомости съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. 1992. № 265. Ст. 1389.

² См.: О внесении изменений и дополнений в уголовно-процессуальный и гражданский процессуальный кодексы РСФСР: указ Президиума ВС РСФСР от 24.01.85 // Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1985. № 5. Ст. 163.

³ См.: По делу о проверке конституционности статьи 418 Уголовно-процессуального кодекса РСФСР в связи с запросом Каратузского районного суда Красноярского края: постановление Конституционного Суда РФ от 28.11.1996 № 19-П // СЗ РФ. 1996. № 50. Ст. 5679.

В Концепции судебной реформы¹ совершенствование досудебного производства по уголовным делам предполагалось осуществить в том числе путем ликвидации дознания по делам, по которым производство предварительного следствия необязательно. По мнению авторов Концепции, дознание как самостоятельная форма предварительного расследования изжило себя, так как не обеспечивало надлежащей защиты прав и законных интересов участников уголовного судопроизводства и не имело существенных отличий от предварительного следствия. Многие ученые в русле этих идей высказывались за сохранение за дознанием двух процессуальных функций: производства неотложных следственных действий и протокольной формы досудебной подготовки материалов² либо за создание дознания с чертами протокольной формы вплоть до полной его замены последней.

Однако в годы, предшествующие принятию УПК РФ, представления ученых и практиков о правовой природе дознания как деятельности, предшествующей процессуальному расследованию, постепенно стали меняться. Приоритет отдавался понятию дознания как самостоятельной формы предварительного расследования³. Несмотря на категоричность положений Концепции в этой части, разработчики УПК РФ дознанием стали именовать форму предварительного расследования, осуществляемого дознавателем по уголовному делу, по которому производство предварительного следствия необязательно.

Важно отметить, что к началу 90-х гг. XX в. МВД России имело в своей структуре наиболее многочисленные по составу органы дознания, которые производили дознание по делам о преступлениях, предусмотренных абсолютным большинством статей Особенной части Уголовного кодекса РСФСР. Причиной тому было

¹ См.: О Концепции судебной реформы в РСФСР: постановление ВС РСФСР от 24.10.1991 № 1801-1. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс». Далее – Концепция.

² См.: Обсуждение Концепции развития досудебного производства в уголовном процессе // Информационный бюллетень Следственного комитета при МВД России. 1998. № 1 (94). С. 8–11.

³ См.: Ковтун А. В. Дознание в российском уголовном процессе и особенности его производства по отдельным категориям уголовных дел: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Омск, 2006. С. 11.

следующее: «подследственность МВД постоянно расширялась и достигла к концу 1980-х гг. 80–85 % всех расследуемых преступлений. Растущий объем полномочий потребовал теснейшего взаимодействия между следствием и органами дознания по широкому кругу вопросов на низовом уровне»¹. Именно поэтому МВД было заинтересовано в улучшении качества деятельности органов дознания. Как отмечает А. В. Ковтун, «в целях разделения двух направлений деятельности органов дознания: оперативно-розыскного и уголовно-процессуального уже в 1982 г. в МВД–УВД–ГО(РО)ВД приказом № 254 стали формироваться специализированные подразделения дознания»². Это обстоятельство объясняется тем, что часто ситуация складывается так, что органы внутренних дел, как наиболее приближенные к большей части населения страны, оказываются единственным государственным учреждением, куда поступает первичная информация о совершенном либо готовящемся преступлении. Решая служебные задачи в сфере охраны общественного порядка, раскрытия и расследования преступлений, сотрудники органов внутренних дел обязаны принимать немедленные, в том числе и уголовно-процессуальные, меры реагирования на поступившую к ним информацию, т. е. начинать действовать в качестве органа дознания.

Поэтому в целях качественного и полного выполнения задач по раскрытию и расследованию преступлений в структуре милиции общественной безопасности приказом МВД России от 16 октября 1992 г. № 368 «О мерах по укреплению подразделений дознания и совершенствованию раскрытия преступлений, по которым производство предварительного следствия необязательно» созданы специализированные подразделения дознания³.

Таким образом, анализ исторических аспектов становления органов дознания и правового обеспечения их уголовно-процессуальной

¹ Артемов Л. А. Стадия возбуждения уголовного дела: процессуальные особенности и правовая регламентация действий правоохранительных органов: дис. ... канд. юрид. наук. Владимир 2004. С. 62.

² Ковтун А. В. Дознание в российском уголовном процессе и особенности его производства по отдельным категориям уголовных дел: дис. ... канд. юрид. наук. Омск, 2006. С. 96–97.

³ Для сохранения преемственности в работе специализированных подразделений дознания, пропаганды накопленного опыта и сложившихся служебных традиций 9 июля 2002 г. приказом МВД России от 16.10.1992 № 654 утверждено как дата образования службы дознания милиции общественной безопасности.

деятельности показывает, что в результате политических событий и сопровождавших их правовых реформ российское дознание из деятельности негласного розыскного характера постепенно трансформировалось в процессуальную деятельность, специфика которой дифференцировалась в зависимости от подследственности преступлений. Эта нормативная модель послужила прообразом для создания действующей системы нормативного регулирования основных направлений уголовно-процессуальной деятельности органов дознания, анализу которых будут посвящены следующие разделы настоящей работы.

ГЛАВА II. ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ДОЗНАНИЯ В ДОСУДЕБНОМ УГОЛОВНОМ ПРОИЗВОДСТВЕ

2.1. Основные направления уголовно-процессуальной деятельности органов дознания органов внутренних дел

Проведенное в предыдущей главе историческое исследование базировалось на очевидной периодизации развития российской государственности и отечественного права – досоветский этап, советский этап, российский этап, которые традиционно выделяются учеными-правоведами для изучения эволюции системы государственных органов¹.

Принятие Конституции РФ и разработка на ее основе Концепции судебной реформы в Российской Федерации существенно повлияли и на процесс совершенствования уголовного судопроизводства в целом, его досудебной части, и в частности на правовое обеспечение уголовно-процессуальной деятельности органов дознания.

Концепция судебной реформы 24 октября 1991 г. содержала комплекс идей минимизации «системных пороков уголовной юстиции». Как авторы отмечали в предыдущей главе, одной из таких «новаций» было следующее предложение: «ликвидировать дознание как особую форму расследования; возложить на органы дознания только производство неотложных следственных действий на самом раннем, ограниченном во времени этапе расследования»². **Однако реформирование досудебного производства пошло по другому пути – по пути укрепления дознания как самостоятельной формы расследования, постепенного нивелирования различий между**

¹ См.: Галузо Н. В. Функции прокуратуры // Прокурорский надзор / под ред. Г. П. Химичевой. М., 2001. С. 20–21. Науче известны и иные подходы к историческим этапам развития отечественного дознания. Так, Е. Н. Погорелова и О. А. Науменко выделяют пять этапов: зарождение института дознания; дознание в постреформенный период с 1864 г.; советский период до 1991 г.; ранний постсоветский этап (1991–2001); новейший этап – этап действия УПК РФ (см.: Погорелова Е. Н. Особенности процессуальной деятельности дознавателя и органов дознания в уголовном процессе России: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Красноярск, 2008. URL: <http://lawtheses.com> (дата обращения: 12.12.2019); Науменко О. А. Дознание – форма предварительного расследования: учеб. пособие. Краснодар, 2015. С. 6).

² Концепция судебной реформы в Российской Федерации. М., 1992. С. 90.

следствием и дознанием. И хотя еще в более ранний период среди ученых-процессуалистов звучали предостережения о недопустимости смешения этих форм расследования, призывы к четкому разграничению процессуальной компетенции и полномочий органов дознания и предварительного следствия¹, тем не менее мы не можем отрицать очевидного: вместо углубления дифференциации форм расследования, их «функционального разведения» наблюдается прямо противоположная тенденция в части дознания в общем порядке и предварительного следствия.

Вторая значимая идея реформирования досудебного производства, непосредственно связанная с судьбой современных органов дознания органов внутренних дел, – это идея создания единого следственного аппарата, который, по замыслу авторов анализируемой Концепции, не должен быть сосредоточен в системе МВД: «Концентрация следствия в руках Министерства внутренних дел чревата опасным сращением функций дознания, предварительного следствия и оперативно-розыскной работы»². Данная идея была реализована при учреждении Следственного комитета РФ – «единого следственного аппарата, организационно отделенного как от прокуратуры, так и от МВД и КГБ»³. Именно такое решение, как полагали разработчики Концепции судебной реформы, должно создать надежные гарантии равенства граждан, попадающих в орбиту деятельности органов расследования. Попытки поступательно продолжить реализацию данного концепта мы видим в ряде законов, направленных на расширение процессуальной компетенции Следственного комитета РФ⁴, на создание уголовно-процессуального режима дознания, максимально

¹ См.: Строгович М. С. О дознании и предварительном следствии и о «едином» следственном аппарате // Социалистическая законность. 1957. № 5. С. 24.

² Концепция судебной реформы в Российской Федерации. М., 1992. С. 51.

³ Там же.

⁴ См.: О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: федер. закон от 05.05.2014 № 128-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс»; О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации: федер. закон от 03.07.2016 № 324-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс»; О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации: федер. закон от 03.07.2016 № 324-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс»; О внесении изменений в статью 299 Уголовного кодекса Российской Федерации и статью 151 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации: федер. закон от 19.12.2016 № 436-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

приближенного к предварительному следствию¹, о чем мы будем писать далее в нашей работе.

Исходя из того, что правовые нормы, изложенные в УПК РФ и регламентирующие досудебное производство, изначально ориентированы на деятельность следователя, при их анализе необходимо проводить определенную параллель – с преломлением на специфику дознания. Для дознавателя, осуществляющего точно такое же, как и следователь, предварительное расследование (только в форме дознания), ключевой является фраза, заложенная в ч. 1 ст. 223 УПК РФ, где сказано, что предварительное расследование в форме дознания производится в порядке, установленном главой 21 УПК РФ – «Общие условия предварительного расследования», главой 22 – «Предварительное следствие», главами 24–27, определяющими основания и порядок производства следователем следственных действий, главами 28 и 29, устанавливающими основания и порядок приостановления, возобновления и прекращения производства по уголовному делу. Отступления от этих общих правил для дознавателя, производящего дознание, определены всей главой 32 УПК РФ – «Дознание», а также введенной в 2013 г. главой 32.1 «Дознание в сокращенной форме»².

Общеизвестно, что среди правоприменителей, а также в теории уголовного процесса сложилось устойчивое и, как нам представляется, дискриминационное в отношении дознания мнение, что основная форма досудебного производства – это предварительное следствие и следователь есть основная его процессуальная фигура. Однако анализ статистических данных МВД России за 2003–2018 гг. показывает, что доля зарегистрированных преступлений, **по которым не предусмотрено предварительное следствие**, составляла в разные годы от 63,1 % в 2006 г. до 41,8 % в 2008 г. (в среднем – 49 %)

¹ См.: О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации: федер. закон от 23.07.2010 № 172-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (в части введения ст. 223.2 «Производство дознания группой дознавателей»); О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации в части наделения дознавателя правом обжалования некоторых решений прокурора по уголовному делу, поступившему с обвинительным актом или обвинительным постановлением: федер. закон от 14.12.2015 № 380-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

² Введено Федеральным законом от 04.03.2013 № 23-ФЗ «О внесении изменений в статьи 62 и 303 Уголовного кодекса Российской Федерации и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации» (см.: Собрание законодательства РФ. 2013. № 9. Ст. 875.).

и что по большей части эти преступления выявлялись именно сотрудниками ОВД¹. Как справедливо подчеркивает А. В. Спирин, большая доля преступлений раскрывается и расследуется именно в форме дознания: в 2015 г. из 1 238,7 преступлений, раскрытых и расследованных органами внутренних дел, 678,2 тыс. (54,8 %) относятся к подследственности дознавателей². Кроме того, практика еще помнит отмененный ныне приказ МВД России от 16 октября 1992 г. № 368, п. 3 которого предписывал соответствующему подразделению дознания МОБ в исключительных случаях по поручению начальника ОВД производство дознания по делам, по которым обязательно предварительное следствие³.

Данные статистики подтверждают несостоятельность тезиса о второстепенной роли дознания как формы расследования⁴, а с учетом общемировой ориентации на дифференциацию форм досудебного производства значение дознания и различных его упрощенных модификаций неуклонно растет. В этих условиях значимость теоретических исследований путей совершенствования моделей дознания очень существенна, что подтверждается целым рядом научных работ (в том числе и докторского уровня)⁵, направленных на формулирование

¹ См.: прил. 1.

² См.: Спирин А. В. Процессуальная деятельность органов дознания. Есть ли необходимость в «прокурорской опеке»? // Вестник Уральского юридического института МВД России. 2016. № 3. С. 59.

³ См.: О мерах по укреплению подразделений дознания и совершенствованию раскрытия преступлений, по которым предварительное следствие не обязательно: приказ МВД России от 16.10.1992 № 368. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс». Документ утратил силу.

⁴ Нам больше импонирует подход А. М. Долгова, который не без оснований утверждает, что дознание является **основной формой расследования**, по отношению к которой предварительное следствие выступает более усложненной формой, а сокращенное дознание – упрощенной формой (см.: Долгов А. М. Дознание как форма предварительного расследования: дис. ... канд. юрид. наук. Краснодар, 2016. С. 46).

⁵ См.: Власова Н. А. Проблемы совершенствования форм досудебного производства в уголовном процессе: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2001; Деришев Ю. В. Уголовное досудебное производство: концепция процедурного и функционально-правового построения: дис. ... д-ра юрид. наук. Омск, 2005; 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; Малышева О. А. Досудебное производство в российском уголовном процессе: проблемы реализации и правового регулирования: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2013; Качалова О. В. Ускоренное производство в российском уголовном процессе: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2016.

различных концепций дознания. При этом В. Ю. Деришев не без основания констатирует «отсутствие у государства и процессуальной науки достаточно выверенной концепции процедурного и организационно-правового (функционального) построения уголовного досудебного производства»¹, что мы можем наблюдать на примере действия малоэффективной формы сокращенного дознания², на примере появления нового законопроекта о введении особого порядка досудебного производства, который так и не был внесен в качестве законодательной инициативы МВД России в Государственную Думу ФС РФ³.

Конечно, доктринальные подходы к разработке уголовно-процессуальных проблем дознания реализуются в русле определенных концепций досудебного построения уголовного процесса⁴, исчерпывающий анализ которых в рамках настоящего параграфа предпринятого нами монографического исследования невозможен в силу объема исследования и его предметной направленности. В связи с изложенным ограничимся только рассмотрением теоретических моделей собственно процессуальной деятельности органов дознания и моделей дознания. Как представляется, условно, в зависимости

¹ Деришев Ю. В. Уголовное досудебное производство: концепция процедурного и функционально-правового построения: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Омск, 2005. URL: <http://kalinovsky-k.narod.ru> (дата обращения: 12.03.2019).

² См.: Андреева О. И. Проблемы производства дознания в сокращенной форме // Вестник Томского государственного университета. Право. 2014. № 4 (14). С. 6; Зайцева Е. А., Сеидов М. М. Совершенствование нормативной регламентации деятельности органов дознания: дискуссия продолжается // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2015. № 6 (107). С. 159–162; Качалова О. В. Доказывание при сокращенной форме дознания // Уголовный процесс. 2013. № 6. С. 32–36; Кувалдина Ю. В. Сокращенное производство: вчера, сегодня, завтра (гл. 32.1 УПК РФ) // Вестник Томского университета. Право. 2014. № 1 (11). С. 54; Смирнов А. В. Дознание в сокращенной форме: еще раз о духе законов // Уголовный процесс. 2013. № 6. С. 30.

³ См.: О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации (в части введения особого порядка досудебного производства): проект федер. закона. URL: <http://regulation.gov.ru> (дата обращения: 16.01.2019).

⁴ Так, С. Л. Масленков условно выделяет семь «пересекающихся» взаимосвязанных концепций совершенствования досудебного производства: концепции оптимизации, эффективности, рационализации, процессуальной экономии, ускорения, упрощения, концепцию «Трех У» (см.: Масленков С. Л. Дознание в современном уголовном процессе России: дис. ... канд. юрид. наук. Нижний Новгород, 2004. С. 137).

от сферы нормативного регулирования деятельности органов дознания, можно разделить разнообразные концепции на три группы:

- 1) концепции уголовно-процессуального характера деятельности органов дознания;
- 2) концепции не уголовно-процессуального (оперативно-разыскного и административного) характера деятельности органов дознания;
- 3) концепции смешанного нормативного регулирования деятельности органов дознания.

В первом случае имеется в виду подход к пониманию дознания как исключительно уголовно-процессуального вида деятельности. Данная группа включает в себя разные позиции, в том числе основывающиеся на широком понимании дознания, под которым мыслится не только осуществление расследования уголовного дела в полном объеме, но и иные виды уголовно-процессуальной деятельности органов дознания, например уголовно-процессуальная проверка поступивших сообщений о преступлениях¹, производство неотложных следственных действий².

Н. А. Власова, проанализировав научную уголовно-процессуальную литературу советского периода и предреформенного этапа постсоветского периода, выделила четыре группы представлений об уголовно-процессуальной сущности дознания: 1) дознание – первичная деятельность по установлению события преступления на стадии возбуждения уголовного дела; 2) дознание – это и проверка на стадии возбуждения уголовного дела, и производство неотложных следственных действий; 3) дознание – это первоначальная стадия расследования, предшествующая следствию и состоящая в производстве только неотложных следственных действий; 4) дознание – это расследование уголовного дела в полном объеме и производство неотложных следственных действий³. Важно подчеркнуть, что

¹ См.: Донцов А. М. Проблема соотношения дознания и предварительного следствия в советском уголовном процессе: дис. ... канд. юрид. наук. Л., 1970. С. 251.

² См.: 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. 21, 23, 474, 477.

³ См.: Власова Н. А. Проблемы совершенствования форм досудебного производства в уголовном процессе: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2001. С. 275–276.

ни одна из представленных групп не соответствует современному пониманию дознания законодателем, который четко разграничивает собственно дознание как самостоятельную форму расследования (в общем порядке и сокращенной форме) и иные направления уголовно-процессуальной деятельности органов дознания.

Вторая концепция находит отражение в ряде исследований современных авторов (С. В. Бажанов, Ю. В. Деришев), которые, анализируя дознание постреформенной дореволюционной России, отмечают его непроцессуальный (административный и розыскной характер), ставят ему в противовес «полицейское дознание», концепция которого позволяет оперативным сотрудникам ОВД осуществлять процессуальные проверки и неотложные следственные действия, что «нивелирует почин адептов судебной реформы 1864 г. на отделение инструктивного (детально регламентированного) следствия от оперативно-розыскной деятельности полиции»¹. Ю. В. Деришев в период разработки проектов УПК РФ ратовал за регулирование дознания нормами административно-процессуального права при сохранении прокурорского надзора за ним².

К третьей группе можно отнести позиции тех авторов, которые в понятие «дознание» включают не только уголовно-процессуальную деятельность органов дознания, но и иную деятельность, направленную на раскрытие преступления³, в том числе – непроцессуальными средствами (это и есть ранее упомянутое «полицейское дознание»). Так, в советский период некоторые авторы к дознанию относили и осуществляемые компетентными органами оперативно-розыскные

¹ Бажанов С. В. Краткий обзор истории становления и перспектив развития концепции полицейского дознания в уголовном процессе Российской Федерации // Российский следователь. 2014. № 18. С. 12–15. URL: <http://lexandbusiness.ru> (дата обращения: 12.04.2019).

² См.: Деришев Ю. В. Оптимизация досудебного производства в уголовном процессе России: дис. ... канд. юрид. наук. Омск, 1998. С. 105.

³ В связи с этим справедливым видится суждение Н. А. Власовой, что следует различать понятия «дознание» и «деятельность органов дознания», которая может включать в себя наряду с процессуальными полномочиями и принятие оперативно-розыскных мер по установлению лиц, совершивших преступление (см.: Власова Н. А. Проблемы совершенствования форм досудебного производства в уголовном процессе: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2001. С. 281–282).

меры¹. Здесь мы видим определенное совпадение с зарубежными моделями дознания, основанными на отсутствии разграничения уголовно-процессуальной и оперативно-разыскной деятельности, о чем писала Н. А. Власова, анализируя французское дознание². Этот автор верно подчеркивает, что полиция в ряде зарубежных государств при осуществлении дознания не связана формальными требованиями³, что и обуславливает признаки смешанного типа концепции дознания. При рассмотрении этого типа следует учитывать особенности правовой системы стран континентальной Европы, где не проводится четкого разграничения оперативно-разыскных и уголовно-процессуальных действий, где вполне прижилась и удачно функционирует система так называемых «специальных» (негласных) следственных действий⁴, которые в России считаются оперативно-разыскными.

Справедливости ради нужно отметить, что часть государств на постсоветском пространстве реципировала эту модель «специальных» следственных действий: УПК Республики Казахстан 2014 г.⁵ посвятил им гл. 30; УПК Украины 2012 г.⁶ – гл. 21 «Негласные следственные (розыскные) действия». Сходный правовой институт введен в Кыргызской Республике в связи с принятием 22 декабря 2016 г. нового УПК КР⁷ (гл. 31 «Специальные следственные

¹ См.: Коврига З. Ф. Дознание в органах милиции / под ред. В. Е. Чугунова. Воронеж: Воронеж. ун-т, 1964. С. 7; Иванов В. А. Дознание в советском уголовном процессе. Л.: Ленингр. ун-т, 1966. С. 8; Кругликов А. П. Правовое положение органов и лиц, производящих дознание в советском уголовном процессе. Волгоград, 1986. С. 5–6; Умаров К. У. Органы милиции – основные органы дознания. Ташкент, 1968. С. 12.

² См.: Власова Н. А. Указ. соч. С. 264.

³ Там же. С. 267.

⁴ Подробнее об институте специальных следственных действий см.: Специальные следственные действия – основа эффективной борьбы с международным терроризмом и организованной преступностью: монография / Г. А. Василевич [и др.]. Калининград: Калинингр. ЮИ МВД России, 2010.

⁵ См.: Уголовно-процессуальный кодекс Республики Казахстан от 04.07.2014 № 231-V. URL: <https://online.zakon.kz> (дата обращения: 12.04.2019).

⁶ См.: Уголовно-процессуальный кодекс Украины от 13.04.2012 № 4651-VI. URL: www.iaaj.net/node/1099 (дата обращения: 12.04.2019).

⁷ См.: Уголовно-процессуальный кодекс Кыргызской Республики от 22.12.2016. URL: <https://www.google.ru> (дата обращения: 12.04.2019).

действия»). Однако «указанные государства не являются новаторами в такой интеграции оперативно-розыскного института в систему уголовно-процессуального права. Например, в гл. 11 Уголовно-процессуального закона Латвии (принят Сеймом Латвии 21 апреля 2005 г.) содержатся сходные положения»¹. Эта новация приводит к диффузии границ правового регулирования различных отраслей права, к эрозии правового института следственных действий. Ведущий российский специалист в теории следственных действий – С. А. Шейфер – также обращал внимание на различие в природе общественных отношений, возникающих при проведении ОРМ и следственных действий, высказывая озабоченность проникновением в уголовный процесс чуждых ему процедур². И в этом вопросе мы склонны поддержать его позицию и ряда других ученых³, чем согласиться с предложением С. В. Зуева⁴, С. Б. Россинского о прямом использовании в доказывании результатов «невербальных» оперативно-розыскных или административно-правовых мероприятий, о необходимости их узаконения и придания им «более правового характера»⁵.

В прошлом веке в советском (потом – российском) уголовном процессе выработался специфический подход к пониманию предмета правового регулирования данной отрасли права, основанный на постулатах общей теории права, которая вычленяет отрасли по предмету и методу правового регулирования. Иной род общественных отношений, возникающих при производстве ОРМ (или как

¹ Зайцева Е. А. Досудебное производство по уголовным делам: реформа продолжается? // Актуальные проблемы предварительного расследования: сб. науч. тр. Междунар. науч.-практ. конф., Волгоград, 28–29 октября 2015 г. / отв. ред. В. И. Третьяков. Электрон. дан. (4,50 Мб). Волгоград: ООО «Бланк», 2015. С. 144.

² См.: Шейфер С. А. Система следственных действий: каковы пути ее развития? // Законы России: опыт, анализ, практика. 2015. № 2. С. 5–16; Его же. Трансформация правового регулирования и научных представлений о системе следственных действий // Вестник Самарского госуниверситета. 2014. № 11/1 (122). С. 14–16.

³ См.: Бажанов С. В. Краткий обзор истории становления и перспектив развития концепции полицейского дознания в уголовном процессе Российской Федерации // Российский следователь. 2014. № 18. С. 12–15. URL: <http://lexandbusiness.ru> (дата обращения: 12.04.2019).

⁴ См.: Зуев С. В. Использование результатов оперативно-розыскной деятельности в качестве доказательств // Уголовное право. 2007. № 3. С. 97.

⁵ См.: Россинский С. Б. Концептуальные основы формирования результатов «невербальных» следственных и судебных действий в доказывании по уголовному делу: дис. ... д-ра юрид. наук. С. 246.

их именуют на Западе – «специальных» следственных действий), требует других норм для их регулирования – отнюдь не уголовно-процессуальных. Вводить в ткань Уголовно-процессуального кодекса РФ нормы, регламентирующие не уголовно-процессуальные отношения, – это значит пренебрегать законами систематизации российского права, в котором явление кодификации сопровождается обособлением отраслей права друг от друга. Уместнее было бы принять Оперативно-разыскной кодекс РФ, ознаменовав этим окончательное формирование соответствующей отрасли права, о чем справедливо писали В. А. Азаров и Е. В. Кузнецов¹.

Реализация в уголовно-процессуальном праве России идеи с пополнением системы следственных действий комплексом негласных следственных действий не только поколеблет основы отечественной теории права, но и полностью изменит облик самого дознания, так как именно органы дознания будут использовать арсенал «специальных следственных действий» в ходе предварительного расследования, что приведет к окончательному формированию модели «полицейского дознания», соединяющего в своей деятельности уголовно-процессуальные и оперативно-разыскные средства.

Редукция современного дознания до состояния постреформенной дореволюционной модели (административный и розыскной характер деятельности органов дознания) тоже, полагаем, не отвечает запросам сегодняшнего времени, не соответствует уровню вызовов преступности XXI в. Возможно, именно поэтому законодатель предпринимает шаги к укреплению уголовно-процессуальной составляющей дознания (на это направлены ранее упомянутые нами федеральные законы от 23 июля 2010 г. № 172-ФЗ, от 14 декабря 2015 г. № 380-ФЗ).

Вышеизложенное позволяет прийти к выводу о необходимости эволюционного развития современной модели дознания как уголовно-процессуальной деятельности соответствующих органов, которая дифференцируется в зависимости от признаков преступления. Смена парадигмы дознания в условиях сложной

¹ См.: Кузнецов Е. В. Теоретические основы формирования отрасли оперативно-розыскного права: дис. канд. юрид. наук. Омск, 2014; Азаров В. А., Кузнецов Е. В. Теоретические основы формирования отрасли оперативно-розыскного права: монография. М.: Юрлитинформ, 2016.

международной обстановки, ограничения бюджетных ассигнований в правоохранительной деятельности, отсутствия стабильного снижения преступности видится нам преждевременной и недостаточно обоснованной. Данный концептуальный вывод предопределил направление нашего дальнейшего монографического исследования.

С учетом этого предметом нашего исследовательского интереса является именно уголовно-процессуальная деятельность органов дознания, что влечет разработку проблем дознания именно в первом концептуальном ключе, выделенном нами ранее. **В современной модели правового регулирования уголовно-процессуальной деятельности органов дознания, базирующейся на традициях отечественного дореволюционного и советского уголовного процесса, можно выделить основные¹ направления этой деятельности:**

- 1) участие органов дознания в проверке сообщения о преступлении (независимо от подследственности);
- 2) производство неотложных следственных действий по уголовным делам, отнесенным к компетенции органов предварительного следствия;
- 3) производство дознания в общем порядке;
- 4) производство дознания в сокращенной форме.

Последние два вида уголовно-процессуальной деятельности органов дознания относятся к самостоятельным формам предварительного расследования, в силу чего их законодатель и называет «дознанием». Именно специфика этих двух форм предопределяет облик современного дознания в российском уголовном процессе, отличия его от сходных институтов зарубежных уголовно-процессуальных систем.

Обратим внимание на то, что дознанием, по мнению некоторых ученых, следовало бы назвать деятельность, предшествующую предварительному следствию, которая, по мнению профессора Б. Т. Безлепкина, есть «малобумажное» полицейское расследование преступлений «по горячим следам», преимуществом которого

¹ В данную систематику мы не включили «второстепенные» виды уголовно-процессуальной деятельности органов дознания, вытекающие из общих условий взаимодействия органов дознания и предварительного следствия.

является использование одним органом арсенала административно-правовых, оперативно-разыскных и уголовно-процессуальных средств¹. Однако в УПК РФ дознанием в общем порядке именуется деятельность, направленная на установление всех обстоятельств дела в полном объеме (гл. 32)².

Таким образом, законодатель в конечном итоге и не стремился выделить существенные различия между производством предварительного следствия и производством дознания. Закон указывает, по нашему мнению, лишь на несущественные отличия этих двух форм предварительного расследования. Не случайно Ю. В. Дерিশев по этому поводу замечает, что дознание, проводимое в сходном правовом режиме с предварительным следствием, по сути, является фактически предварительным следствием³. Аналогичное мнение высказывают и некоторые другие авторы применительно к современной модели дознания и модели, имевшей нормативное закрепление в УПК РСФСР⁴.

Тем не менее авторам данного исследования более импонирует позиция О. В. Мичуриной, которая понимает под дознанием и форму предварительного расследования, и разновидность уголовно-процессуальной деятельности⁵, что в полной мере соответствует предмету нашего исследования.

Традиционно в новейшей истории уголовного процесса формами предварительного расследования признают урегулированную уголовно-процессуальным законом деятельность специально уполно-

¹ См., напр.: Безлепкин Б. Т. Настольная книга следователя и дознавателя. М.: Проспект, 2008 (Гл. 1. Органы предварительного расследования. 1.2. Органы дознания).

² В данном сравнении некорректно сопоставлять предварительное следствие и дознание в сокращенной форме, хотя и направленной на установление обстоятельств уголовного дела в усеченном объеме, тем не менее достаточном для разрешения уголовного дела в суде (гл. 32.1 УПК РФ).

³ См.: Дерিশев Ю. В. Оптимизация досудебного производства в уголовном процессе России: дис. ... канд. юрид. наук. Омск, 1998. Сходную оценку этих двух форм дает и Е. Н. Погорелова (см.: Погорелова Е. Н. Указ. соч.).

⁴ См.: Власова Н. А. Указ. соч. С. 279; Савицкий В. М. Очерк теории прокурорского надзора в уголовном судопроизводстве. М.: Наука, 1975. С. 147; Апостолова Н. Н. Реформа досудебного производства в России // Российская юстиция. 2013. № 11. С. 24–27.

⁵ См.: Мичурина О. В. Указ. соч. С. 32–33.

моченных органов по расследованию преступлений. При этом мы отдаем себе отчет в том, что не любая уголовно-процессуальная деятельность органов дознания может быть отнесена собственно к дознанию.

Концептуальный подход законодателя в действующем УПК РФ таков, что дознанием признается только самостоятельная форма расследования, материалы и итоговые обвинительные акты которой являются достаточным основанием для рассмотрения уголовного дела в суде по существу. Этот подход кардинально отличается от того, что был реализован в УПК РСФСР, где признавалось наличие двух форм дознания – дознания с окончанием дела (по уголовным делам, по которым предварительное следствие обязательно) и дознания в виде неотложных следственных действий (по уголовным делам, по которым предварительное следствие обязательно).

Изначальная модель дознания по УПК РФ¹ по ряду параметров отличалась от той модификации, которая реализуется в настоящее время. Во-первых, согласно УПК РФ в первой его редакции дознание осуществлялось исключительно по делам, по которым было установлено лицо, совершившее преступление, – по очевидным преступлениям, когда уголовное дело возбуждалось в отношении конкретного лица. Законодатель отводил в связи с этим 15 суток на проведение дознания – до передачи уголовного дела с обвинительным актом через начальника органа дознания прокурору (с возможностью продления этого срока еще на 10 суток и еще на 3 суток при возвращении уголовного дела для пересоставления обвинительного акта). Установленный 25-суточный срок не коррелировал с ведомственными сроками производства судебных экспертиз (до 15 суток – с возможностью продления срока производства экспертиз), назначение которых предусматривалось, исходя из специфики расследуемого уголовного дела (например, о преступлениях, предусмотренных ч. 1 ст. 264, ст. 228, ст. 230 УК РФ). Не помогло разрешить эту проблему и увеличение первоначального срока дознания

¹ Эту модель некоторые авторы называли самым уязвимым местом УПК РФ (см.: Загвоздкин Н. Н. УПК РФ: заметки на полях. Материал подготовлен для системы «КонсультантПлюс», 2002).

с 15 до 20 суток, установленное Федеральным законом от 4 июля 2003 г. № 92-ФЗ.

Непродолжительный срок дознания – максимально до 28 суток (впоследствии до 33 суток) – не давал возможности получить, например, заключение автотехнических экспертиз, на производство которых в ряде регионов устанавливалась особая «очередь». Данные обстоятельства вынуждали органы дознания оформлять решение о возбуждении уголовного дела не в отношении конкретного лица, а «по факту», что позволяло им потом по завершении неотложных следственных действий передавать уголовное дело следователю. При этом активность доказательственной деятельности по таким категориям дел была на недостаточном уровне, в результате деятельность органов дознания по неочевидным преступлениям нередко осуществлялась формально – «в надежде», что по истечении 10 суток уголовное дело будет все равно передано следователю. Это отрицательно сказывалось на качестве собираемых в рамках неотложных следственных действий материалов, а переданные в органы предварительного следствия уголовные дела нередко приостанавливались на основании п. 1 ч. 1 ст. 208 УПК РФ. Об этой негативной тенденции писал в свое время С. И. Гирько, отмечая, что она проявлялась на фоне ежегодного и значительного роста числа преступлений, по которым предварительное следствие необязательно. Так, в 2004 г. этот показатель увеличился на 13,5 %, в 2005 г. – на 26,0 %, в 2006 г. число указанных преступлений возросло еще на 11,7 %. При этом с 2003 по 2006 г. доля преступлений небольшой и средней тяжести в общей структуре преступности Российской Федерации увеличилась с 55,2 до 63,1 % и едва не достигла 2/3¹, что еще больше усугубляло проблему.

В качестве типичного примера «затягивания» сроков досудебного производства и дознания по очевидным фактам может выступить уголовное дело по обвинению С. А. К. в совершении преступления, предусмотренного ч. 1 ст. 167 УК РФ, – умышленное повреждение автомобиля, принадлежащего Р. Дело было возбуждено 3 ноября 2006 г. дознавателем ОД Линевского отдела милиции. В качестве подозреваемой С. А. К. допросили 22 ноября 2006 г., а 23 ноября

¹ См.: Гирько С. И. Некоторые проблемы досудебного производства, осуществляемого органами милиции // Журнал российского права. 2008. № 3. С. 62–69.

2006 г. срок дознания был продлен до 3 декабря 2006 г. 4 декабря 2006 г. начальником Л. был утвержден обвинительный акт и уголовное дело передано Искитимскому межрайонному прокурору для направления по подследственности, так как срок дознания истек. Постановлением Искитимского межрайонного прокурора от 4 декабря 2006 г. уголовное дело передано в СО Искитимского УВД для производства предварительного следствия. Мировым судьей шестого судебного участка Искитимского района Новосибирской области 28 июля 2008 г. по делу был постановлен обвинительный приговор, который впоследствии был отменен. Производство по уголовному делу неоднократно прекращалось за истечением сроков давности, судебные решения отменялись в апелляционной и кассационной инстанциях. В итоге общая продолжительность расследования и рассмотрения уголовного дела составила 5 лет 25 дней¹.

Если сравнить показатели по передаче незаконченных производством уголовных дел от органов дознания ОВД в органы предварительного следствия прокуратуры и органы предварительного следствия ОВД в годы, предшествующие принятию Федерального закона от 5 июня 2007 г. № 87-ФЗ и следующие после его принятия, то можно заметить существенные изменения в этих данных: так, если в 2006 г. в органы предварительного следствия прокуратуры было передано 7 659 уголовных дел, то в 2007 г. этот показатель составил уже 699 дел (т. е. уменьшился в 11 раз); в 2006 г. из органов дознания ОВД в органы предварительного следствия ОВД было передано 164 889 уголовных дел, а в 2007 г. этот показатель уменьшился почти в 2 раза и составил 85 867 уголовных дел, в 2018 г. он сократился в 4 раза до 21 890². Также симптоматичным является уменьшение процента лиц, оправданных судом по делам, направляемым в суд органами дознания ОВД: если в 2003 г. этот показатель был 0,15 %, в 2006 г. – 0,07 %, то в 2018 г. он составил 0,05 %³.

Таким образом, первоначальная модель дознания по УПК РФ вынуждала органы дознания «манипулировать» с процедурой

¹ См.: Решение Новосибирского областного суда от 13.06.2012 по делу № 3-51/2012 в связи с заявлением С. А. К. о присуждении компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок по уголовному делу. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

² См.: прил. 2.

³ См.: прил. 3.

возбуждения уголовного дела, искусственно выводя преступления из сферы дознания, как формы расследования, что позволяло по данным категориям уголовных дел осуществлять только неотложные следственные действия. Данная модель приводила к снижению доказательственной активности органов дознания по делам, отнесенным к их компетенции, что влекло нарушение разумных сроков досудебного производства и, соответственно, – нарушение прав участников уголовного процесса.

Во-вторых, статус значимых процессуальных фигур дознания, как формы расследования, не был в достаточной мере определен законодателем¹: статья 40.1 УПК РФ закрепила процессуальное положение начальника подразделения дознания только в 2007 г. (введена Федеральным законом от 6 июня 2007 г. № 90-ФЗ), а статья 40.2 УПК РФ (Начальник органа дознания) появилась в уголовно-процессуальном законе 30 декабря 2015 г. Эта правовая неопределенность статуса ключевых фигур также сказывалась на качестве нормативной регламентации дознания.

Ситуация с эффективностью дознания изменилась в лучшую сторону, когда Федеральным законом от 6 июня 2007 г. № 90-ФЗ были ликвидированы очевидные недостатки нормативного регулирования деятельности органов дознания (увеличены сроки дознания, разрешено возбуждать уголовные дела по сообщениям о неочевидных преступлениях, появилась ст. 40.1 УПК РФ, определившая статус начальника подразделения дознания, введено в арсенал дознавателя уведомление о подозрении). По сути, действующая модель дознания существенно сблизилась с моделью предварительного следствия. Как верно подметила Т. Г. Николаева, в УПК РФ возобладали концепция МВД России, «смысл которой состоит в рациональном распределении сил двух мощных аппаратов, которыми оно располагает, – следствие и дознание»². По итогам этих законодательных изменений представители нижегородской школы процессуалистов дали оперативный комментарий, отметив, что

¹ Подробнее об этом см.: Карпов Е. Н. Процессуально-властные субъекты уголовного процесса с недостаточно определенным процессуальным положением: дис. ... канд. юрид. наук. Владимир, 2011. С. 86–87.

² Николаева Т. Г. Правовое регулирование деятельности органов дознания: теоретические основы и правоприменительная практика: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. СПб., 2006. С. 17.

«уголовно-процессуальная форма дознания должна окончательно очиститься от „подкладки“ протокольной формы. Нет никаких оснований для того, чтобы обосновать целесообразность иных, кроме сроков и субъектов, особенностей для процедуры дознания»¹.

Обрисуем наиболее значимые черты сходства и отличия уголовно-процессуальной деятельности органов дознания и органов предварительного следствия по делам, отнесенным к их компетенции:

1. Подследственность. Органам дознания определена для расследования самая низкая категория сложности (по всем показателям) преступлений (уголовных дел).

2. Сроки рассмотрения заявлений и сообщений о преступлении аналогичны по обоим формам, равно как и возможность их продления до 30 суток.

3. Сроки производства дознания в общей форме сопоставимы со сроками предварительного следствия, но при дознании имеются ограничения в их продлении, обусловленные предельными сроками – до 6 и 12 месяцев – и особыми основаниями для продления (назначение судебных экспертиз и выполнение запроса о правовой помощи, соответственно).

4. Сама процедура производства дознания аналогична процедуре предварительного следствия: это производство следственных действий с целью получения новых и оценки уже собранных доказательств и принятия на их основе процессуальных решений. Даже расследование группой дознавателей по своему содержанию не отличается от расследования следственной группой (группой следователей). Так, статьей 223.2 УПК установлен процессуальный порядок создания и производства дознания группой дознавателей. Статья 163 УПК РФ определяет порядок производства предварительного следствия следственной группой. В обоих случаях основаниями создания групп для расследования уголовного дела указана «сложность или большой объем дела». Все процессуальные действия и решения обоих руководителей групп аналогичны, начиная от создания самой группы до принятия окончательного процессуального решения.

¹ Комментарий к ст. 224 УПК РФ // Комментарий последних изменений Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации и Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» (постатейный) / В. Т. Томин [и др.]. М.: Юрайт, 2007. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

5. Предъявление (непредъявление) обвинения. Это процессуальное решение, несмотря на процессуальную важность в процедуре расследования, не слишком трудоемкое. Описание обвинения в постановлении о привлечении в качестве обвиняемого следователем, а затем повторение в обвинительном заключении и описание обвинения в обвинительном акте – процедуры сходные. Более того, можно провести вполне обоснованные аналогии некоторых процедурных аспектов актов привлечения следователем лица в качестве обвиняемого в порядке гл. 23 УПК РФ и уведомления о подозрении дознавателем (ст. 223.1 УПК РФ)¹, законности которых в практике судов² и прокурорской практике уделяется особое внимание³.

6. Завершающее процессуальное решение – обвинительное заключение, являющееся итогом предварительного следствия, и обвинительный акт по итогам дознания. Содержание ст. 220 и содержание ст. 225 УПК РФ, регламентирующих, соответственно, содержательную часть этих документов, также мало чем отличаются друг от друга.

7. Осуществление процессуального контроля (надзора) со стороны прокурора, руководителя следственного органа, начальника органа дознания, начальника подразделения дознания является реализацией контролирующих функций в целях недопущения нарушений соответствующих требований закона, соблюдения прав граждан и т. п. В современных условиях в связи с проверкой прокурором уголовного дела, поступившего с обвинительным актом, у дознавателя, как ранее у следователя, появилась возможность отстаивать свое внутреннее убеждение перед прокурором в случае, если последний примет решение о возвращении уголовного дела дознавателю для дополнительного дознания или пересоставления обвинительного акта (чч. 4 и 5 ст. 226 УПК РФ).

¹ См.: Азаренок Н. В. Предъявление обвинения и уведомление о подозрении в уголовном процессе // Российский следователь. 2013. № 7. С. 15; Апостолова Н. Н. Реформа досудебного производства в России // Российская юстиция. 2013. № 11. С. 24–27.

² См.: О практике применения судами законодательства о мерах пресечения в виде заключения под стражу, домашнего ареста и залога: постановление Пленума Верховного Суда РФ от 19.12.2013 № 41. П. 29 (ред. от 24.05.2016). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

³ См.: Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов дознания: приказ Генпрокуратуры России от 26.01.2017 № 33. П. 13. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс». Далее – приказ № 33.

Указанные совпадения в процедуре дознания, проводимого в общем порядке, и предварительного следствия не случайность. **Это продуманный шаг законодателя, который мы склонны оценивать как новую концепцию дознания, реализуемую в русле идей создания единого органа предварительного следствия, обособленного от органов внутренних дел.**

Для обоснования нашей позиции по этому вопросу¹ мы опять вернемся к изменениям УПК РФ, внесенным федеральными законами от 23 июля 2010 г. № 172-ФЗ, от 14 декабря 2015 г. № 380-ФЗ.

Хотя принятие Федерального закона от 23 июля 2010 г. № 172-ФЗ было обусловлено потребностями правоприменительной практики органов дознания Федеральной таможенной службы, как это явствует из пояснительной записки² к законопроекту № 358208-5 «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации (по вопросу о производстве дознания группой дознавателей)», тем не менее положения ст. 223.2 УПК РФ нельзя считать положениями, созданными исключительно «под запросы» одного лишь таможенного ведомства (тем более после исключения из УК РФ ст. 188 Федеральным законом от 7 декабря 2011 г. № 420-ФЗ, что сузило сферу реализации уголовно-процессуальных полномочий органов дознания Федеральной таможенной службы³).

Пока в подразделениях дознания органов внутренних дел (самых многочисленных органов дознания) эта норма не находит своего

¹ Косвенно наши суждения подтверждаются и анализом изменений регламентации дознания и полномочий органов дознания в действующем УПК РФ, в чем прослеживается тенденция на расширение количества составов, расследуемых в форме дознания, на более четкое определение статуса должностных лиц органов дознания. Б. Я. Гаврилов в перспективе видел еще более широкое распространение дознания – «в идеале, не менее чем по двум третям всех зарегистрированных преступлений» (Гаврилов Б. Я. О некоторых проблемных вопросах уголовно-процессуального законодательства Российской Федерации и его применения в практической деятельности (сравнительный анализ с УПК РСФСР, новые процессуальные институты, недостатки отдельных положений УПК РФ) // ИМЦ ГУК МВД России от 21.02.2002 № 21/16/1090).

² См.: О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации (по вопросу о производстве дознания группой дознавателей): паспорт законопроекта № 358208-5. URL: <http://asozd2.duma.gov.ru> (дата обращения: 12.10.2019).

³ Далее – ФТС России.

воплощения, так как востребована она лишь ввиду сложности для расследования уголовных дел, а дознание, как известно, осуществляется по уголовным делам, не представляющим сложности в расследовании. По мнению А. П. Рыжакова, сложными признаются уголовные дела: а) с большим количеством версий, нуждающихся в одновременной отработке; б) о преступлениях преступников-гастролеров, совершенных в разных городах и районах; в) включающие несколько эпизодов; в) расследование которых представляет сложность ввиду многообразия методов совершения и сокрытия преступлений¹.

Именно поэтому данная ст. 223.2 УПК РФ оказывается невостребованной в практике органов дознания Федеральной службы судебных приставов², органов внутренних дел³. Возможно, здесь срабатывает напрямую положение УПК РФ в части реализации полномочий прокурора по передаче в органы предварительного следствия уголовных дел, изъятых из производства органов дознания (ч. 4 ст. 150 УПК РФ)? По крайней мере А. Х. Срукова считает, что групповой метод расследования по делам, расследуемым в форме дознания, нецелесообразен: в таких ситуациях должен реагировать прокурор, который в порядке п. 11 ч. 2 ст. 37 УПК РФ уполномочен передать уголовное дело в органы предварительного следствия, в том числе – для расследования его следственной группой⁴. Тем не менее мы не можем отрицать очевидное – передача уголовного дела от одного органа предварительного расследования в другой орган не всегда способствует повышению эффективности расследования (типичная

¹ См.: Рыжаков А. П. Комментарий к Уголовно-процессуальному кодексу Российской Федерации (постатейный). 2014. Подготовлен для системы «КонсультантПлюс».

² См.: Донских И. В. Особенности расследования уголовных дел, подследственных дознавателям ФССП России // Практика исполнительного производства. 2016. № 3. С. 47–64.

³ См.: Курс уголовного процесса: учебник / под ред. Л. В. Головки. М.: Статут, 2016. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁴ См.: Срукова А. Х. Отдельные вопросы законодательной регламентации правового положения и уголовно-процессуальной деятельности органов внутренних дел как органов дознания // Российский следователь. 2012. № 15. С. 18–22. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

ситуация – преступления, подследственные органам дознания ФТС России). Полагаем, следует согласиться с О. А. Науменко, что данная новелла (ст. 223.2 УПК РФ) «решила проблему передачи уголовных дел в органы предварительного следствия ввиду объемности и сложности выполнения отдельных следственных действий»¹, а эта проблема не имеет «ведомственной прописки» – она может оказаться актуальной для органов дознания различных структур.

Единственное, на что хотелось бы обратить внимание в контексте анализируемых вопросов, так это на то, что разработчики данного проекта закона № 358208-5 упоминали, что «таможенный орган, выступающий в качестве органа дознания (дознатель), осуществляет свою деятельность в двух формах – путем производства неотложных следственных действий по делам, по которым предварительное следствие обязательно» и «путем производства дознания, то есть посредством полного расследования по делам, не требующим предварительного следствия». При этом они ошибочно именуют дознавателем лицо, проводящее неотложные следственные действия по уголовным делам подследственности органов предварительного следствия. Именно это ошибочное определение данных должностных лиц таможенных органов дознания и повлекло признание необходимым ввести в закон положение о расследовании уголовных дел группой дознавателей – в случаях «соединения дел, по которым проходят десятки или сотни эпизодов контрабанды». На самом деле указанные должностные лица таможенных органов, осуществляя неотложные следственные действия в порядке ст. 157 УПК РФ по уголовным делам о преступлениях, предусмотренных ст. 189, 190 и 193 УК РФ, упомянутых в Пояснительной записке разработчиками проекта закона № 358208-5, не являются дознавателями в процессуальном смысле слова – это чаще всего сотрудники оперативных подразделений ФТС России, они реализуют полномочия органа дознания, делегированные им начальником органа дознания. В настоящее время ФТС России не осуществляет расследование

¹ Науменко О. А. Дознание – форма предварительного расследования: учеб. пособие. Краснодар: Краснодар. ун-т МВД России, 2015. С. 52.

в форме дознания¹ – уголовные дела ее подследственности переданы органам Следственного комитета РФ (ст. 194 УК РФ), а контрабанда (ст. 188 УК РФ) декриминализована Федеральным законом от 7 декабря 2011 г. № 420-ФЗ.

В любом случае норма была введена в текст УПК РФ, существует уже более шести лет. Появление данной статьи на фоне разработки проекта Федерального закона «О Следственном комитете Российской Федерации» можно расценивать и как один из шагов к реализации идеи о выведении органов предварительного следствия из ОВД и создании на базе бывших следственных подразделений ОВД – подразделений дознания с сохранением большей части уголовных дел в их компетенции.

Дополнительным аргументом в пользу нашего тезиса о поступательной подготовке почвы для реализации данной идеи являются положения, введенные в УПК РФ Федеральным законом от 14 декабря 2015 г. № 380-ФЗ. В пояснительной записке к законопроекту № 555400-6, внесенному в Государственную Думу ФС РФ Правительством РФ (инициатором данного законопроекта было МВД России²), подчеркивается: «**В условиях реформирования МВД России и следственных органов Российской Федерации** необходимость укрепления процессуального статуса дознавателя обусловила разработку законопроекта».

Этот законопроект предназначен для сохранения status quo органов предварительного расследования в системе МВД России в части проявления процессуальной самостоятельности на этапе окончания предварительного расследования – независимо от того, сохранятся ли органы предварительного следствия в органах внутренних дел или они будут трансформированы в органы дознания.

Все это подтверждает наши суждения об отказе вернуть прежнюю модель дознания, реализуемую системой органов дознания, предназначенных для производства дознания как процедуры, предшествующей

¹ См.: Корякин В. А. Полномочия таможенных органов в современном уголовном судопроизводстве // Таможенное дело. 2012. № 3. С. 36–38.

² См.: Распоряжение Правительства РФ от 25.06.2014 № 1136-р. URL: <http://government.ru> (дата обращения: 07.09.2018).

предварительному следствию¹. Система органов дознания претерпела кардинальные изменения и нуждается в дальнейшем совершенствовании правовой основы ее построения и процессуальной основы ее деятельности.

Таким образом, можно констатировать, что вышеизложенный анализ шагов законодателя по регулированию вопросов процессуальной деятельности органов дознания дает основание для выдвижения гипотезы, что **в Российской Федерации законодателем при участии заинтересованных ведомств реализуется концепция дознания, которая выстраивается с учетом следующих аспектов:**

1) «основным» органом дознания остаются органы внутренних дел, при этом полномочия органов предварительного следствия в органах внутренних дел будут переданы в компетенцию органов дознания ОВД;

2) дознание максимально приближается по формальным признакам процессуального регулирования к производству предварительного следствия;

3) предпринимаются шаги по более четкой процессуальной регламентации статуса начальника подразделения дознания и начальника органа дознания;

4) дознаватель наделяется процессуальной самостоятельностью по отношению к прокурору на завершающем этапе предварительного расследования, что требует реформатирования системы ведомственного контроля и прокурорского надзора в связи с предстоящей реформой;

¹ Как обоснованно пишет Н. С. Манова, дифференциация производства (в нашем случае – досудебного) проявляет себя в различном «наполнении» процессуальной формы отдельных видов производств, что отражается в сущностных отличиях этой формы (см.: Манова Н. С. Теоретические проблемы уголовно-процессуальных производств и дифференциации их форм: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2005. С. 149–150). Н. С. Манова отмечает, что признаком «самостоятельной формы досудебного производства является наличие *совокупности существенных особенностей* в порядке осуществления деятельности по установлению (доказыванию) обстоятельств совершенного преступления и виновности лица, в основе которых лежат определенные материально-правовые или процессуальные основания (критерии)» (там же. С. 150). Однако вопреки теории дифференциации производств в современной модели дознания практически не проявляет себя эта «*совокупность существенных особенностей*».

5) осуществляется поиск оптимальной модели процессуальной деятельности органов дознания в упрощенном порядке, которая будет позволять разрешать уголовно-правовые конфликты с минимальными издержками и в кратчайшие сроки¹.

Сформулированные нами черты данной концепции будут проанализированы далее в настоящей работе сквозь призму правового обеспечения основных направлений уголовно-процессуальной деятельности органов дознания органов внутренних дел.

2.2. Субъекты уголовно-процессуальной деятельности органов дознания органов внутренних дел

Основные направления уголовно-процессуальной деятельности органов дознания реализуются посредством участия в уголовно-процессуальных отношениях субъектов – должностных лиц органов дознания, которые выполняют свои полномочия в рамках уголовно-процессуального статуса следующих участников судопроизводства: органа дознания, начальника органа дознания, начальника подразделения дознания, руководителя группы дознавателей и дознавателя.

Вопросами уяснения сущности органов дознания в уголовно-процессуальной науке занимались в различное время такие ученые, как Е. Н. Арестова, Т. А. Арепьева, В. В. Воронин, С. И. Гирько, Е. В. Горкина, А. А. Дядченко, А. С. Есина, Г. Д. Луковников, О. А. Малышева, О. В. Мичурина, И. А. Насонова, А. В. Спирин, С. А. Табаков, М. В. Цукрук и ряд других.

В теории уголовно-процессуального права верно акцентируется внимание на проблеме определения терминологии, обозначающей участников уголовного процесса под общим названием «органы дознания». Так, В. В. Воронин тонко подметил, что законодатель не случайно употребляет в п. 24 ст. 5 УПК РФ указанную категорию во множественном числе, подчеркивая тем самым сложную, двойственную природу органов дознания, часть из которых обладает

¹ О разработке проекта федерального закона об особом порядке досудебного производства, подготовленном МВД России, см.: Зайцева Е. А., Сеидов М. М. Совершенствование нормативной регламентации деятельности органов дознания: дискуссия продолжается // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2015. № 6 (107). С. 159–162.

и всей полнотой компетенции, и усеченной компетенцией («квази-органы дознания»), а также «множественность (как количественную, так и качественную) этих органов, позволяющую максимально широко покрывать область возможных криминальных проявлений»¹. Это концептуальное различие в понимании сущности разных субъектов – органов дознания – указанный автор отразил в своей дефиниции: «Органы дознания – правоохранительные органы и должностные лица, наделенные полной (производство оперативно-разыскных мероприятий, возбуждение уголовного дела, производство неотложных следственных действий и дознания) или ограниченной (возбуждение уголовного дела и производство неотложных следственных действий) компетенцией и иными процессуальными полномочиями»², в которой обоснованно в качестве одного из дифференцирующих аспектов используется полная или ограниченная компетенция органов дознания.

Авторам данного исследования импонирует позиция В. В. Воронина, который ввел в свою дефиницию не только процессуальный аспект деятельности органов дознания, но и ту специфическую составляющую их деятельности, которая усиливает процессуальную компоненту – правоохранительными полномочиями (у органов дознания, наделенных правом осуществления ОРД) и неправоохранительными полномочиями (у органов дознания «эпизодической компетенции»)³. В этой специфике указанный автор видит «гибридность» (комплексность) компетенции органов дознания. Ценным с точки зрения уголовно-процессуальной науки видится вывод В. В. Воронина, что законодатель не всегда последовательно употребляет термин «орган дознания», хотя это «имя» в большей степени подходит для

¹ Воронин В. В. Орган дознания как участник уголовного процесса: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Нижний Новгород, 2009. С. 9–10.

² Там же. С. 10.

³ Так их именует Г. Д. Луковников (см.: Луковников Г. Д. Органы дознания в системе досудебного производства по уголовным делам: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1999. С. 22). А. Ю. Федюкина, Г. И. Седова, В. В. Степанов называют их органами дознания «территориальной компетенции» (см.: Федюкина А. Ю. Производство неотложных следственных действий (процессуальные, организационно-тактические и оперативно-разыскные аспекты): монография. Волгоград: ВА МВД России, 2010. С. 78; Седова Г. И., Степанов В. В. Дознание: функции и организация деятельности. М.: Приор-издат., 2003. С. 14). В. В. Воронин и ряд других авторов называют их «ситуативными органами дознания» (Воронин В. В. Указ. соч. С. 11).

обозначения конкретного участника (коллективного субъекта), наделенного процессуальными полномочиями (здесь необходимо отметить, что в результате принятия УПК РФ и последующих его дополнений обострилась «проблема имени» органа дознания: «образовалось несоответствие между такими понятиями, как «орган дознания» и собственно «дознание» как форма досудебной деятельности», потому что органы дознания осуществляют главным образом ОРД, которая составляет основу их компетенции, базовое направление их деятельности¹, а дознание как форма расследования предусматривает в качестве лидирующего субъекта именно дознавателя, а не орган дознания²).

Следует поддержать рассуждения В. В. Воронина по вопросу о соотношении категорий «органы дознания – государственные органы» и «органы дознания – должностные лица». К первым он справедливо относит исключительно правоохранительные органы (пп. 1, 2, 4 ч. 1 ст. 40 УПК РФ). «Органами дознания – должностными лицами» он обоснованно именуется субъектов, возглавляющих неправоохранительные органы (п. 3 ч. 1 ст. 40 УПК РФ). Этот выделяемый им признак – причастность к правоохранительной деятельности (к борьбе с преступностью) служит для дифференциации понятия органов дознания³. Его позиция гармонизирована с логикой законодателя, который Федеральным законом от 2 октября 2007 г. № 225-ФЗ скорректировал подход к пониманию органов дознания в системе Федеральной службы судебных приставов именно как государственных органов. Однако Федеральным законом от 3 февраля 2014 г. № 7-ФЗ законодатель дополнил перечень органов дознания – должностных лиц в п. 3 ч. 1 ст. 40 УПК РФ указанием на начальников органов военной полиции Вооруженных Сил РФ, что несколько отличается от позиции, обоснованной В. В. Ворониным.

Попытка законодателя дать в ст. 40 УПК РФ перечень государственных органов и должностных лиц, реализующих полномочия

¹ См.: Манова Н. С. Теоретические проблемы уголовно-процессуальных производств и дифференциации их форм: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2005. С. 183.

² К такому обоснованному выводу привел анализ текста УПК РФ Е. Н. Арестову и А. В. Борбата (см.: Арестова Е. Н., Борбат А. В. Дознаватель и орган дознания как участники уголовного судопроизводства // Российский следователь. 2015. № 24. С. 16–19).

³ См.: Воронин В. В. Указ. соч. С. 22.

органов дознания в уголовном судопроизводстве, является своеобразной «компенсацией» отсутствия в ст. 5 УПК РФ соответствующей дефинитивной нормы. Однако такой прием законодателя отчасти понятен: ввиду сложности системы органов дознания, на которую указывали многие авторы, дать полное и исчерпывающее определение понятия «органы дознания» затруднительно, проще использовать перечисление органов, наделяемых таким статусом. Тем более что **закрытый перечень компетентных органов исключает любое расширительное толкование** – а это **чрезвычайно важно в деле определения процессуальных полномочий по возбуждению уголовных дел, проведению неотложных следственных действий и осуществлению дознания.**

Е. Н. Арестова, рассматривая круг вопросов, связанных с определением понятия «орган дознания», проанализировав законодательное определение (п. 24 ст. 5 УПК РФ), положения иных законодательных и ведомственных нормативных правовых актов, касающихся рассматриваемой проблемы, и различные точки зрения, изложенные в юридической литературе, предлагает такое, справедливое для предлагаемой ею модели дознания, определение этого понятия: *«орган дознания – участник уголовного судопроизводства со стороны обвинения, правомочный возбуждать уголовное дело и производить по нему неотложные следственные действия, осуществлять иные процессуальные полномочия»*¹. Как видим, из объема полномочий органа дознания этот автор исключает осуществление предварительного расследования в форме дознания, что отражает ее понимание концепции дознания как деятельности, предшествующей предварительному следствию.

С данным определением можно согласиться лишь в случае освобождения органов дознания от производства дознания в полном объеме, т. е. в современном понимании – по делам, не отнесенным к компетенции следователей. В силу того, что в настоящее время УПК РФ наделяет органы дознания полномочием проводить расследование в полном объеме (в том числе – в форме сокращенного дознания), предлагаемое определение не раскрывает процессуальной сущности органа дознания. Однако оно отражает концептуальный

¹ Арестова Е. Н. К вопросу о понятии «орган дознания» // Российский следователь. 2009. № 3. С. 4–7.

подход Е. Н. Арестовой к пониманию полномочий органа дознания: данный автор справедливо констатирует, что нормы УПК РФ общего, декларативного характера предоставляют органу дознания полномочие на производство дознания, а специальные нормы, посвященные детализации оснований и процедуры производства отдельных процессуальных действий, – нет, что можно расценивать как отсутствие у органа дознания реальной возможности производить расследование в форме дознания¹. Именно поэтому она не включила в дефиницию органа дознания такое направление деятельности, как производство дознания. Однако мы должны исходить из нормативных реалий: п. 1 ч. 2 ст. 40 УПК РФ однозначно предоставляет такое полномочие именно органу дознания, а «инструментом» воплощения данного нормативного предписания в жизнь выступает дознаватель, которому в соответствии с ч. 1 ст. 41 УПК РФ начальником органа дознания дается письменное поручение по непосредственному производству дознания, либо такое поручение он получает от начальника подразделения дознания (п. 1 ч. 1 ст. 40.1 УПК РФ).

М. В. Цукрук предлагал следующую дефинитивную норму в ст. 5 УПК РФ: «Органы дознания – государственные органы и должностные лица, уполномоченные в соответствии с настоящим Кодексом осуществлять дознание и другие процессуальные полномочия, а в случаях, установленных другими законами, – оперативно-розыскную деятельность»². Данное определение позволяет расширительно толковать компетенцию органов дознания – должностных лиц, наделять их (в том числе ситуативные органы) полномочиями по осуществлению ОРД. Поэтому наиболее приемлемой может быть следующая формулировка определения органа дознания.

Орган дознания – участник уголовного судопроизводства со стороны обвинения, который вправе осуществлять проверку сообщения о преступлении, возбуждать уголовное дело, проводить неотложные

¹ См.: Арестова Е. Н., Борбат А. В. Дознаватель и орган дознания как участники уголовного судопроизводства // Российский следователь. 2015. № 24. С. 16–19. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

² Цукрук М. В. Процессуальная деятельность органов дознания в российском уголовном судопроизводстве: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Иркутск, 2004. URL: <http://lawtheses.com> (дата обращения: 12.12.2019).

следственные действия, осуществлять дознание и иные уголовно-процессуальные полномочия.

Безусловно, рассмотрение проблемы содержания уголовно-процессуальной деятельности **органов дознания вообще** некоторым образом выходит за рамки заявленной темы настоящей монографии, но нам представляется, что содержание ст. 40 УПК РФ напрямую затрагивает деятельность органов дознания органов внутренних дел, и поэтому в настоящем параграфе авторы вынуждены подвергнуть краткому анализу и деятельность органов дознания других правоохранительных структур. В связи с наличием в ОВД оперативных аппаратов, которые в своей деятельности так же, как и оперативные аппараты других силовых структур, руководствуются положениями Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности», исследование понятия и содержания уголовно-процессуальной деятельности органов дознания ОВД может выйти за рамки проблематики деятельности органов дознания системы МВД России.

Анализ норм, содержащихся в ч. 1 ст. 40 УПК РФ и ст. 13 Федерального закона от 12 августа 1995 г. «Об оперативно-розыскной деятельности», обуславливает необходимость конкретизации перечня органов дознания, что невольно позволяет его расширить, так как сюда необходимо включить оперативные аппараты других силовых структур. В части 2 ст. 40 УПК РФ закрепляются полномочия органов дознания, а именно осуществление непосредственно дознания, производство неотложных следственных действий, а также осуществление иных полномочий. Однако представленный в ст. 40 УПК РФ перечень органов дознания, а также содержание ч. 3 ст. 151 и ст. 157 УПК РФ позволяют сделать вывод о недостаточно удачной редакции ст. 40 УПК РФ, что вызывает трудности при ее толковании и, соответственно, препятствует единообразному применению.

Фактически из содержания указанных выше норм вытекает, что оперативные подразделения Федеральной службы исполнения наказаний России, Федеральной службы охраны России, Службы внешней разведки России, Министерства обороны России являются органом дознания, но они не уполномочены производить дознание. В обязанностях этих органов остается только выполнение иных процессуальных действий (в некоторых случаях – неотложных

следственных действий – пп. 4–6 ч. 2 ст. 157 УПК РФ), хотя именно выполнение оперативной работы является одной из составных частей всей деятельности этих органов. Таким образом, оперативные подразделения указанных органов формально нельзя признать органами дознания.

Этот вывод можно сделать, анализируя нормы УПК РФ и современную уголовно-процессуальную литературу. Так, Б. Т. Безлепкин по этому поводу указывает на отсутствие у них полномочий на возбуждение уголовных дел и их расследование, на отсутствие собственной подследственности¹. Относительно подразделений ФСИН России, в отличие от подразделений иных, названных выше, ведомств, в законе имеется указание на процессуальную форму ее деятельности (п. 5 ч. 2 ст. 157 УПК РФ).

Логически возникает вопрос: в связи с чем оперативные подразделения федеральных служб и ведомств указаны в п. 1 ч. 1 ст. 40 УПК РФ как органы дознания? Позиция профессора В. П. Божьева по этому вопросу разъясняет мысль законодателя, что перечень органов дознания, закрепленный в п. 1 ч. 1 ст. 40, дан в целях определения компетенции на осуществление ими оперативно-разыскной деятельности². Однако, как пишет О. А. Малышева, с точки зрения юридической техники уголовно-процессуальная норма представлена в неудачном виде, запутывающем правоприменителя. Между тем одним из средств обеспечения эффективности досудебного производства по уголовным делам, в том числе дознания, выступает создание предельно ясных, удобных в правоприменении нормативных правовых актов. В полной мере поддерживая предложение О. А. Малышевой, думаем, что в ч. 1 ст. 40 УПК РФ следует без отсылки к Федеральному закону «Об оперативно-розыскной деятельности» представить исчерпывающий перечень государственных органов, признаваемых органами дознания³.

¹ См.: Безлепкин Б. Т. Настольная книга следователя и дознавателя. М.: Проспект, 2009. С. 19.

² См.: Научно-практический комментарий к Уголовно-процессуальному кодексу Российской Федерации / под общ. ред. В. М. Лебедева; науч. ред. В. П. Божьев. М., 2002. С. 67.

³ См.: Малышева О. А. Система органов дознания нуждается в совершенствовании правовой основы ее построения // Юридический мир. 2010. № 3. С. 40–42.

С учетом вышесказанного считаем более логичным развернутое изложение перечня органов дознания, данного в п. 1 ч. 1 ст. 40 УПК РФ. Для этого представляется целесообразным:

а) изложить п. 1 ч. 1 ст. 40 УПК РФ в следующей редакции:

«1) органы внутренних дел Российской Федерации и входящие в их состав территориальные, в том числе линейные, управления (отделы, отделения, пункты) полиции»;

б) дополнить ч. 1 ст. 40 УПК РФ п. 1.1 следующего содержания:

«1.1) иные органы исполнительной власти, наделенные в соответствии с федеральным законом полномочиями по осуществлению оперативно-розыскной деятельности:

а) органы федеральной службы безопасности;

б) федеральный орган исполнительной власти в области государственной охраны;

в) таможенные органы Российской Федерации;

г) Служба внешней разведки Российской Федерации;

д) Федеральная служба исполнения наказаний».

Статья 40 УПК РФ содержит и часть третью, возлагающую возбуждение уголовного дела и осуществление неотложных следственных действий на некоторых должностных лиц, именуемых в теории «органами дознания эпизодической компетенции». Перечисленные лица в силу возложенных на них обязанностей являются должностными лицами и указаны в УПК РФ в статье под названием «Орган дознания», значит, их следует считать органами дознания¹. И это вполне согласовывается с легальным определением органа дознания, данным в п. 24 ст. 5 УПК РФ.

Принимая в расчет объем реализуемых полномочий, органы и лица, перечисленные в ст. 40 УПК РФ, условно можно разделить на две группы. В первую входят органы дознания, правомочные на возбуждение уголовных дел и их расследование, если дела не отнесены к компетенции органов предварительного следствия. Вторую группу составляют должностные лица, органы, которые вправе только возбуждать уголовные дела и проводить по ним неотложные следственные

¹ См.: Россинский С. Б. Уголовный процесс России: курс лекций. М.: Эксмо: Eksmo education, 2007. С. 110–111; Уголовно-процессуальное право: учеб. пособие / под ред. О. А. Галустьяна, А. В. Ендольцевой, А. П. Кизлыка. М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2006. С. 62–63.

действия (ч. 2 ст. 40 УПК РФ). Именно первую группу органов дознания возглавляют должностные лица, которые закон и доктрина именуют начальниками органов дознания.

К числу актуальных и дискуссионных вопросов в разные исторические периоды, во время которых действовали различные российские (советские) уголовно-процессуальные кодексы, относится вопрос о процессуальных полномочиях начальника органа дознания. Ни ранее действовавшие, ни ныне действующий УПК РФ (до внесения изменений Федеральным законом от 30 декабря 2015 г. № 440-ФЗ) не содержали четкого ответа на вопросы, какими процессуальными полномочиями обладает начальник органа дознания и кто из должностных (руководящих) лиц правоохранительных органов может быть наделен ими.

Федеральный закон от 6 июня 2007 г. № 90-ФЗ «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации» частично восполнил этот пробел: одним из новшеств явилось дополнение УПК РФ ст. 40.1, регламентирующей полномочия начальника подразделения дознания, и п. 17.1 ст. 5, называющим в качестве указанного участника уголовного судопроизводства должностное лицо органа дознания, возглавляющее соответствующее специализированное подразделение, которое осуществляет предварительное расследование в форме дознания, а также его заместителя. При этом процессуальная фигура начальника органа дознания оставалась неизменной: федеральный закон внес лишь некоторые коррективы в его процессуальные полномочия. И лишь благодаря Федеральному закону от 30 декабря 2015 г. № 440-ФЗ компоненты уголовно-процессуального статуса данного участника были систематизированы и сведены в единую ст. 40.2 УПК РФ. К полномочиям начальника органа дознания (а в органах внутренних дел его функции осуществляют наряду с начальником ОВД его заместители – начальник полиции и заместители начальника полиции по оперативной работе и по охране общественного порядка) относятся:

1) *поручение сотрудникам вверенного ему органа проверки сообщения о преступлении и принятие по сообщению решения в соответствии со ст. 145 УПК РФ* (здесь имеются в виду сотрудники органа дознания, которые не являются штатными дознавателями и которым делегируются полномочия органа дознания по реагированию на поступившее сообщение о преступлении; данные полномочия

предоставляются путем написания начальником органа дознания соответствующей резолюции на документах, являющихся поводом к процессуальной проверке¹);

2) *поручение сотрудникам вверенного ему органа производства дознания и неотложных следственных действий по уголовному делу* (речь идет также о сотрудниках, не являющихся штатными дознавателями, по отношению к которым, после поручения им дознания, начальник органа дознания приобретает полномочия начальника подразделения дознания, что вытекает из смысла ч. 2 ст. 40.2 УПК РФ); что касается поручения производства неотложных следственных действий, то, как представляется, начальник органа дознания вправе поручать их и штатным дознавателям путем написания соответствующей резолюции, с учетом того, что сотрудники подразделения дознания находятся в подчинении начальника органа дознания – начальника ОВД или начальника полиции;

3) *рассмотрение лично сообщения о преступлении и участие в проверке данных сообщений* (указанный вид деятельности – безусловная редкость в деятельности начальника органа дознания; некоторые авторы пишут, что это возможно по наиболее резонансным уголовным делам², однако опрошенные нами в ходе социологического исследования дознаватели не указали таких случаев³);

4) *продление сроков проверки сообщения о преступлении в соответствии с ч. 3 ст. 144 УПК РФ* (данное полномочие логически вытекает из первого полномочия по делегированию сотрудникам обязанности осуществить проверку сообщения о преступлении);

¹ По обоснованному мнению А. Ю. Федюкиной, существует два способа делегирования полномочий сотрудникам органа дознания: приказ (о назначении на должность дознавателя) и резолюция начальника о рассмотрении соответствующего сообщения или о производстве неотложных следственных действий (см.: Федюкина А. Ю. Производство неотложных следственных действий (процессуальные, организационно-тактические и оперативно-розыскные аспекты): монография. Волгоград: ВА МВД России, 2010. С. 56–59).

² См.: Табаков С. А. Начальник органа дознания: изменения в правовой статус, внесенные Федеральным законом от 30 декабря 2015 г. № 440-ФЗ // Законодательство и практика. 2016. № 1. С. 10–13. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

³ Анкетированием было охвачено 157 дознавателей, проходивших обучение и повышение квалификации в Волгоградской академии МВД России.

5) изучение в порядке процессуального контроля материалов проверки сообщения о преступлении и материалов уголовного дела, находящихся в производстве должностных лиц органа дознания или дознавателя (как свидетельствует судебная практика, не всегда начальники органа дознания соблюдают указанное требование закона, не обеспечивают должный процессуальный контроль за соблюдением сроков и качества проверки сообщения о преступлении. Так, К. обжаловал в Бутырский районный суд г. Москвы незаконное бездействие должностных лиц ОМВД России по Алтуфьевскому району г. Москвы (прежде всего начальника органа дознания), которые при проведении проверки заявления К. о мошенничестве от 27 июня 2011 г. с 2014 г. по декабрь 2016 г. не выполняют требования надзирающего прокурора, систематически в течение пяти лет умышленно создают волокиту, злоупотребляют законом, служебным положением для сокрытия преступления и увеличения сроков проверки в целях истечения сроков давности уголовного преследования; при этом в Бутырский суд орган дознания даже не представил письменных документов, опровергающих доводы заявителя¹);

6) дача дознавателю письменных указаний о направлении хода дознания и о производстве процессуальных действий (полагаем, что данное полномочие возникает у начальника органа дознания только в том случае, когда он реализует процессуальное руководство дознанием, осуществляемым должностными лицами органа дознания, действующими на основании его резолюции, когда у него в связи с этим появляется объем полномочий начальника подразделения дознания – исходя из буквального толкования ч. 2 ст. 40.2 УПК РФ. Однако, представляется, что в этой ситуации **он действует не как начальник органа дознания, а именно как начальник подразделения дознания²**, здесь наблюдается своеобразная «трансформация

¹ См.: Апелляционное постановление Московского городского суда от 07.02.2017 по делу № 10-1651/17. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

² Норма, закрепленная в ч. 2 ст. 40.2 УПК РФ, интересно сформулирована: она легализует трансформацию статуса начальника органа дознания в статус начальника подразделения дознания в его отношениях с дознавателями, которых он уполномочил осуществлять дознание (см.: Сеидов М. М. О новеллах Федерального закона от 30.12.2015 № 440-ФЗ // Проблемы современной юриспруденции: сб. ст. Междунар. науч.-практ. конф. (15 февраля 2016 г.) / сост. В. В. Васильев; ред. кол. Д. В. Кайргалиев. Волгоград: ПИ Поликарпов И. Л., 2016. С. 245).

статуса» начальника органа дознания, вызванная поручением им дознания конкретным сотрудником);

7) *рассмотрение материалов уголовных дел и письменных воз-
ражений дознавателя на указания начальника подразделения дозна-
ния и принятие по ним решения* (данное полномочие, введенное
для разрешения конфликтной ситуации в отношениях дознавателя
и начальника подразделения дознания, напоминает полномочие
вышестоящего руководителя следственного органа, к которому может
апеллировать следователь при несогласии с указаниями непосред-
ственного руководителя следственного органа. Однако в уголовно-
процессуальном законе не урегулирована процедура разрешения
конфликта между дознавателем и начальником подразделения дозна-
ния. Полагаем, что алгоритм должен быть сходным с ситуацией
при производстве предварительного следствия: дознаватель обязан
выполнять указания начальника подразделения дознания, за исклю-
чением тех моментов, которые нужно прописать в законе, – по ана-
логии с ч. 3 ст. 39 УПК РФ. В последнем случае при обжаловании
указаний дознавателем их исполнение должно приостанавливаться.
Начальник органа дознания вправе отменить письменное указание
начальника подразделения дознания и предоставить дознавателю
действовать по своему усмотрению либо своим постановлением
отстранить дознавателя от производства по уголовному делу. При
этом у дознавателя должна сохраняться возможность обжаловать
решение начальника органа дознания прокурору. Наше предложение
о закреплении таких гарантий процессуальной самостоятельности
дознавателя поддержали 83 % опрошенных нами дознавателей);

8) *дача указаний должностным лицам вверенного ему органа
в части исполнения письменных поручений и постановлений следова-
теля и дознавателя о производстве оперативно-разыскных меро-
приятий, следственных действий и иных процессуальных действий,
о реализации мер процессуального принуждения – задержания, при-
вода, заключения под стражу, об оказании следователю и дознава-
телю помощи при осуществлении различных процессуальных дей-
ствий* (это полномочие является важным средством реализации
взаимодействия органов дознания и предварительного следствия,
им обладать должен именно начальник органа дознания, как должност-
ное лицо, которому подчинены по службе сотрудники разных
подразделений, которые на основании его письменных приказов

или резолюций временно осуществляют различные процессуальные и непроцессуальные действия в целях обеспечения предварительного следствия и дознания оперативным и процессуальным сопровождением);

9) *принятие решения о создании группы дознавателей для расследования уголовного дела групповым методом и об изменении ее состава* (данное полномочие логически «вписывается» в круг полномочий начальника органа дознания, который вправе не только создавать группу дознавателей из числа должностных лиц органа дознания, уполномоченных им резолюцией на производство дознания, но и вправе включить в состав этой группы штатных дознавателей отдела (отделения) дознания, как лиц, находящихся в его подчинении);

10) *вынесение решения о восстановлении дознавателем утраченного уголовного дела либо его материалов* (полагаем, данное правомочие служит для реализации процессуального руководства дознанием и в большей степени типично для должностного лица органа дознания, осуществляющего текущий процессуальный контроль за ходом дознания, в связи с чем представляется более уместным наделить этим полномочием начальника подразделения дознания, с этим согласилось 67 % опрошенных нами дознавателей);

11) *возвращение дознавателю уголовного дела со своими письменными указаниями о производстве дополнительного дознания, производстве дознания в общем порядке, пересоставлении обвинительного акта или обвинительного постановления*¹ (данное полномочие взаимосвязано с полномочием по утверждению завершающих дознание обвинительных документов, так как является средством реагирования на выявленные в ходе итогового контроля качества дознания нарушения уголовно-процессуального закона. В связи с тем, что начальник органа дознания возглавляет соответствующий орган дознания, он несет ответственность за надлежащее осуществление дознания вверенным ему органом дознания, что прямо вытекает из смысла п. 1 ч. 2 ст. 40 УПК РФ, а это в свою очередь требует

¹ Согласимся с мнением О. А. Науменко, что данное решение начальника органа дознания должно облекаться в процессуальную форму постановления (см.: Науменко О. А. Новеллы уголовно-процессуального законодательства в части процессуального статуса начальника органа дознания // Общество и право. 2016. № 2 (56). С. 238).

наличия действенного процессуального инструментария для выполнения указанной миссии);

12) *утверждение обвинительного акта или обвинительного постановления по уголовному делу* (данное полномочие не исключает, как представляется, возможности предварительного согласования текста обвинительного акта и обвинительного постановления с непосредственным руководителем дознания – начальником подразделения дознания, который, обладая необходимой полнотой информации о ходе дознания в режиме «включенного наблюдения», способен в значительной степени быстро и чутко среагировать на нарушения, допущенные дознавателем, и тем самым выступает дополнительной гарантией поступления к начальнику органа дознания качественно оформленных завершающих документов дознания)¹;

13) *осуществление иных полномочий начальника органа дознания согласно требованиям УПК РФ* (данное положение сформулировано так, чтобы перечень полномочий начальника органа дознания был открытым, так как правоприменительная практика диктует необходимость оперативно и гибко реагировать на вызовы преступности, на сложные служебные ситуации, как, например, с обжалованием начальнику органа дознания указаний начальника подразделения дознания. Также в тексте ст. 40.2 УПК РФ не нашла отражения новация о даче согласия дознавателю на обжалование решения прокурора в порядке ч. 4 ст. 226 и ч. 4 ст. 226.8 УПК РФ).

Сказанное позволяет сделать вывод, что данный участник уголовного судопроизводства вовлекается в уголовное преследование для выполнения прежде всего определенных контрольных функций при его осуществлении². При этом очевидным является тот факт, что большая часть процессуально-контрольных полномочий начальника органа дознания (пп. 1–4, 7–10 ч. 1 ст. 40.2 УПК РФ) коррелирует с соответствующими полномочиями руководителя следственного органа, который осуществляет процессуальное руководство предварительным следствием, а в совокупности с рядом полномочий

¹ Проведенный нами опрос дознавателей показал, что 11 % респондентов отмечают наличие в их подразделении практики согласования дознавателями обвинительного акта и обвинительного постановления с начальником подразделения дознания. Идею закрепить это как правило в законе поддержали 67 % опрошенных.

² См.: Гирько С. И. Деятельность милиции в уголовном процессе. М.: Экзамен, 2006. С. 38.

начальника подразделения дознания (пп. 1–3 ч. 1, ч. 2, пп. 1–2 ч. 3 ст. 40.1 УПК РФ) создается такой объем полномочий, который позволяет осуществлять процессуальное руководство дознанием¹. При этом часть полномочий начальника органа дознания направлена на реализацию взаимодействия с органами предварительного следствия (п. 6 ч. 1 ст. 40.2 УПК РФ).

Создается, как указано в научной литературе, система многоуровневого процессуального контроля² в системе дознания органов внутренних дел, что существенно ограничивает процессуальную самостоятельность дознавателя, а также сужает компетенцию начальника подразделения дознания – должностного лица, непосредственно осуществляющего процессуальное руководство дознанием. К этому следует еще добавить то обстоятельство, что многие полномочия по процессуальному руководству дознанием делегированы прокурору (пп. 4–6, 9, 10, 13 ч. 2 ст. 37 УПК РФ), который, по замыслу разработчиков Концепции судебной реформы, должен сосредоточить в досудебном производстве свои усилия на надзорных полномочиях, так как, исходя из принципов «преобразования системы уголовной юстиции России на разумных началах», невозможно, чтобы один и тот же орган объективно обеспечивал «эффективное выполнение различных видов деятельности»³.

Сравнение соотношения процессуально-контрольной и надзорной составляющей в организации предварительного следствия позволяет утверждать, что разграничение этих двух видов деятельности при производстве предварительного следствия дает свой положительный эффект: не смешиваются полномочия по процессуальному руководству расследованием с надзорными полномочиями; разрешение конфликтных ситуаций в случае обжалования или отмены

¹ Тем не менее статус начальника подразделения дознания в части руководства дознанием нуждается в совершенствовании, на что справедливо указали А. С. Арутюнов и О. А. Науменко (см.: Арутюнов А. С., Науменко О. А. Особенности реализации процессуальных и организационных функций начальника подразделения дознания // Общество и право. 2017. № 2 (60). С. 213).

² См.: Тютин Н. В. Полномочия начальника органа дознания в системе Федеральной службы судебных приставов // Известия Оренбургского государственного аграрного университета. 2013. Вып. 5 (43). С. 74.

³ См.: Концепция судебной реформы в Российской Федерации. М., 1992.

незаконных решений, действий и бездействия следователя осуществляется в более оптимальные сроки. Ответственность за организацию хода предварительного следствия несет следователь и его непосредственный руководитель.

Несколько иначе все выглядит при организации и производстве дознания. Введение законодателем в УПК РФ процессуальной фигуры начальника подразделения дознания в определенной мере «ослабляет» процессуальный статус начальника органа дознания¹.

По мнению А. А. Дядченко, появление в 2007 г. такого участника, как начальник подразделения дознания, привело к снижению процессуальной самостоятельности дознавателя, ранее ограниченной процессуальным контролем начальника органа дознания и прокурора; а теперь в качестве «процессуального контролера» добавился еще и начальник подразделения дознания, по ряду вопросов дублирующий полномочия начальника органа дознания (п. 1 ч. 1 ст. 40.2 – п. 1 ч. 1 ст. 40.1 УПК РФ; п. 3 ч. 1 ст. 40.2 – п. 1 ч. 3 ст. 40.1 УПК РФ)².

Однако И. А. Насонова и Т. А. Арепьева, соглашаясь с позитивной оценкой С. А. Табакова факта появления такого участника уголовного процесса, как начальник подразделения дознания, пишут, что это подтверждается показателями расследования преступлений, предварительное следствие по которым необязательно³.

Проведенный авторами монографии анализ сводных статистических отчетов ГИАЦ МВД России показал, что в 2007 г. после закрепления статуса начальника подразделения дознания в органах дознания состояние дел не улучшилось: так, прокурором возвращено уголовных дел для пересоставления обвинительного акта в 2006 г. – 1 393, 2007 г. – 1 338, а в **2008 г. – 1 521**. Органам дознания возвращено уголовных дел для дополнительного расследования в 2006 г. – 6 810, 2007 г. – 8 254, **2008 г. – 12 265**⁴. Уже по этим показателям

¹ См.: Дядченко А. А. Проблемы законодательной регламентации процессуальных полномочий начальника органа дознания и начальника подразделения органа дознания // Общество и право. 2008. № 1 (19). С. 197.

² Там же.

³ См.: Насонова И. А., Арепьева Т. А. Оптимизация участия начальника подразделения дознания как одно из условий совершенствования правовой регламентации уголовно-процессуальной деятельности // Судебная власть и уголовный процесс. 2016. № 2. С. 245.

⁴ См.: прил. 3, табл. 1.

видно, что качество дознания в специализированных подразделениях дознания ОВД ухудшилось, особенно учитывая, что число зарегистрированных преступлений, по которым производство предварительного следствия не обязательно, **в 2008 г. снизилось по сравнению с 2007 г. на 455 177 преступлений** (1 341 153 против 1 796 330)¹. Таким образом, можно, опираясь на объективные данные ведомственной статистики, вполне однозначно утверждать, что закрепление в УПК РФ в 2007 г. процессуального статуса начальника подразделения дознания не дало ожидаемого эффекта.

Регламентация процессуальных полномочий начальника подразделения дознания, при первом приближении, в сравнении с закрепленными полномочиями начальника органа дознания, позволила А. А. Дядченко привести следующие аргументы в пользу существования процессуальной фигуры начальника органа дознания:

1) начальник подразделения дознания имеет «процессуальную власть» только в отношении находящихся в его подчинении дознавателей. Процессуальные же возможности начальника органа дознания распространяются на всех должностных лиц подчиненного ему органа дознания;

2) принятие таких важных решений, как утверждение обвинительного акта, постановлений о прекращении и приостановлении производства дознания, относится только к компетенции начальника органа дознания;

3) несмотря на то, что из смысла п. 17 ст. 5 УПК РФ буквально вытекает, что начальник органа дознания может только поручить производство дознания и, якобы, сам не вправе расследовать уголовное дело, представляется, что как руководитель начальник органа дознания должен быть наделен теми же процессуальными полномочиями, что и подчиненный ему по службе начальник подразделения дознания².

Начальник органа дознания осуществляет в большей мере административное, но не процессуальное руководство подчиненным ему органом дознания, в том числе и структурно входящим в этот орган подразделением дознания, а начальник подразделения дознания,

¹ См.: прил. 1.

² См.: Дядченко А. А. Указ. соч. С. 197–198.

находясь, соответственно, ближе к своим подчиненным¹, имеет больше реальной возможности постоянно контролировать производство дознания и давать своевременно соответствующие процессуальные и организационные указания².

И здесь мы видим несомненное сходство с сущностью процессуальной деятельности руководителя следственного органа. Учитывая, что анализ реализуемой в действующем уголовно-процессуальном законодательстве концепции дознания привел нас к выводу о существенном сближении предварительного следствия и дознания, **мы считаем необходимым изменить и перераспределить груз контрольных и надзорных полномочий за дознанием между тремя субъектами: прокурором, начальником органа дознания и начальником подразделения дознания, используя в качестве образца нормативную модель предварительного следствия.** В таком формате между дознавателем и начальником подразделения дознания должны выстраиваться отношения по типу «следователь – руководитель следственного органа»³; начальник органа дознания должен в случае конфликта между дознавателем и его непосредственным начальником выступать в роли «арбитра» – вышестоящего руководителя соответствующего органа (при этом он в отношениях

¹ По обоснованному мнению С. А. Табакова, у начальника подразделения дознания есть очевидное преимущество при осуществлении процессуального контроля за дознавателем – он находится вблизи объекта контроля (см.: Табаков С. А. Ведомственный процессуальный контроль за деятельностью следователей и дознавателей органов внутренних дел: дис. ... канд. юрид. наук. Омск, 2009. С. 177).

² Несколько иначе оценивала роль начальника подразделения дознания в прежних условиях – до нормативного закрепления его статуса – Е. В. Горкина, которая на основе данных опроса дознавателей пришла к выводу, что большая часть работы по руководству дознанием «ложится на плечи» начальника органа дознания, хотя, по логике, это должна быть «зона ответственности» именно начальника подразделения дознания (см.: Горкина Е. В. Указ. соч. С. 92, 102).

³ Б. Я. Гаврилов также выступает за расширение границ процессуального контроля начальника подразделения дознания (см.: Гаврилов Б. Я. 15 лет действия УПК РФ: генезис, современное состояние и перспективы совершенствования // Правовые и организационные механизмы реализации уголовно-процессуального законодательства (к 15-летию вступления в действие УПК РФ): сб. матер. науч.-практ. конф. Электронные текстовые данные (4,33 Мб). М.: Академия управления МВД России, 2017. С. 106). О целесообразности передачи начальнику подразделения дознания ряда полномочий прокурора по «опеке» дознавателя пишет О. А. Науменко (см.: Науменко О. А. Прокурорский надзор как гарантия прав личности при производстве дознания // Общество и право. 2013. № 4 (46). С. 193–194).

с дознавателями, уполномоченными им резолюцией на производство дознания, выступает в роли начальника подразделения дознания).

Что касается «прокурорской опеки», как ее образно именует А. В. Спирин¹, то, с учетом выстраивающейся в уголовном судопроизводстве современной модели дознания, признаки которой мы выделили ранее в предыдущем параграфе настоящей работы, полномочия прокурора по процессуальному руководству дознанием должны уйти в прошлое и смениться традиционными отношениями надзорного характера – как это реализуется при производстве предварительного следствия². Справедливо в этом контексте замечание Н. С. Мановой, что «руководство какой-либо деятельностью и одновременно надзор за нею априори не могут быть эффективными»³.

Фактически аналогичного мнения придерживается и Д. В. Татьянин, который считает, что следует исключить двойное подчинение, при котором дознаватель согласовывает процессуальные решения и с начальником органа дознания, и с прокурором либо с начальником органа дознания⁴ и начальником подразделения дознания; что необходимо выстроить такую систему отношений, где прокурор не подменяет руководителей органов дознания, а осуществляет традиционный надзор⁵.

¹ См.: Спирин А. В. Процессуальная деятельность дознания. Есть ли необходимость в «прокурорской опеке»? // Вестник Уральского юридического института МВД России. 2016. № 3. С. 56–61.

² Однако некоторые авторы считают целесообразной действующую систему отношений между прокурором, дознавателем и органами дознания. Так, М. А. Макаренко считает требования прокурора «важнейшим инструментом, позволяющим осуществлять надзор посредством метода процессуального руководства» (Макаренко М. А. Правосубъектность органов прокуратуры по защите прав личности в досудебных стадиях уголовного судопроизводства: монография. Хабаровск: РИО ДВЮИ МВД России, 2014. С. 116).

³ Манова Н. С. Соотношение надзорных полномочий прокурора и контрольных полномочий руководителя следственного органа // Публичное и частное право. 2013. № 1. С. 252.

⁴ Как справедливо пишет Ю. Ф. Васильев, в органах дознания ОВД укоренилась не основанная на законе практика, когда решения дознавателя об отказе в возбуждении уголовного дела согласовываются с начальником органа дознания, что, безусловно, снижает ответственность дознавателей при принятии решений на стадии возбуждения уголовного дела (см.: Васильев Ю. Ф. Институт отказа в возбуждении уголовного дела: дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2017. С. 153).

⁵ См.: Татьянин Д. В. Полномочия начальника органа дознания в свете положений Федерального закона № 440-ФЗ // Вестник ЮУрГУ. Сер. «Право». 2016. Т. 16. № 4. С. 38.

В связи с этим возникает вопрос: насколько оправданно существование двух близких по процессуальной сущности форм расследования, наиболее ярким отличием которых выступает объем реализуемых в отношении них полномочий прокурора?

Ведь если исходить из идеи необходимости создания единообразного порядка обеспечения прав граждан, вовлеченных в сферу уголовного судопроизводства, трудно объяснить то обстоятельство, что по уголовным делам, которые не особо сложны в расследовании, задействуются более серьезные средства прокурорского надзора и процессуального руководства, чем по уголовным делам, расследуемым в форме предварительного следствия, – более трудоемким, сложным, требующим профессионализма и особого внимания надзирающего органа. Например, если сравнить показатели деятельности органов дознания ОВД и предварительного следствия ОВД по такому социально значимому критерию, как число лиц, оправданных судом, то можно заметить, что в процентном соотношении к числу лиц, в отношении которых уголовные дела направлены в суд, положение дел при осуществлении дознания значительно лучше: с 2013 по 2018 г. этот показатель стабильно составляет 0,05–0,06 %, а по делам, направленным в суд с обвинительным заключением следователями ОВД, – от 0,2 % в 2013 г. до 0,16 % в 2018 г. Не в пользу органов предварительного следствия и такой показатель, как процент уголовных дел, возвращенных судом прокурору в порядке ст. 237 УПК РФ, по отношению к числу дел, направленных в суд: по делам, завершнным дознанием, этот показатель составил 0,38 % в 2013 г. и 0,5 % в 2018 г., а по делам, направленным в суд с обвинительным заключением, – 0,91 % в 2013 г. и 1,11 % в 2018 г.¹

По мнению Н. А. Колоколова, сохранение прежнего объема полномочий прокурора в отношении дознания объясняется тем, что «сразу отказаться от процессуального руководства дознанием со стороны прокуроров не удалось, так как дознаватели в массе своей не только не профессиональны, но и официально не были

¹ См.: прил. 3. табл. 1 и 2.

Общее ухудшение последнего показателя для обеих форм расследования – вещь симптоматическая, показывающая, на сколько снизились результативность и качество предварительного расследования в условиях возросшей служебной нагрузки на дознавателей и следователей МВД России после сокращения штатной численности личного состава.

объединены в какие-либо подразделения. Поэтому изъятие у прокуроров функции процессуального руководства дознанием решили осуществлять в два этапа. Первый – создание „крепких“ подразделений дознания, подготовка их начальников, которые в будущем смогут взять на себя функцию процессуального управления, уточнение перечня дел, подведомственных дознавателям. Второй – по уже апробированной схеме выведение дознавателей из сферы процессуального руководства со стороны прокуроров»¹. Данное объяснение вполне логично, оно подтверждается объективно складывающейся законодательной и правоприменительной практикой (создание специализированных подразделений дознания, принятие федеральных законов, вносящих правовую определенность в статус должностных лиц органов дознания). Еще в 90-е гг. прошлого века руководство МВД России обращало особое внимание на укомплектование кадров подразделений дознания квалифицированными специалистами: приказ от 16 октября 1992 г. № 368 предписывал организацию с 1993 г. курсов повышения квалификации руководящего состава подразделений дознания в Академии МВД России и ВСП МВД России, обучение специалистов высшей квалификации этого профиля в Академии МВД России в количестве не менее 50 человек². Были детально регламентированы в Примерном положении об организации работы специализированных подразделений дознания милиции общественной безопасности (местной милиции) полномочия начальника органа дознания, начальника подразделения дознания и дознавателя (приложение к приказу № 368), что следует признать очень ценным в условиях правовой неопределенности, обусловленной лапидарным регулированием в УПК РСФСР этих вопросов.

¹ Колоколов Н. А. Роль приказов Генерального прокурора РФ и указаний следственных органов в организации уголовного процесса // Уголовное судопроизводство: теория и практика. М.: Юрайт, 2011. С. 186–203. URL: <http://www.yurhelp.ru> (дата обращения: 12.12.2019).

² См.: О мерах по укреплению подразделений дознания и совершенствованию раскрытия преступлений, по которым предварительное следствие не обязательно: приказ МВД России от 16.10.1992 № 368. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс». Документ утратил силу.

Однако если первый этап уже реализован, то со вторым этапом наш законодатель «не спешит», оставляя за прокурором объем полномочий, который обеспечивает процессуальное руководство дознанием:

1) продление сроков проверки сообщения о преступлении по ходатайству дознавателя до 30 суток (ч. 3 ст. 144 УПК РФ);

2) дача согласия дознавателю на возбуждение уголовных дел частного или частно-публичного обвинения в порядке ч. 4 ст. 20, ч. 3 ст. 21, ч. 4 ст. 147 УПК РФ;

3) дача дознавателю письменных указаний о направлении хода дознания, производстве процессуальных действий (п. 4 ч. 2 ст. 37 УПК РФ);

4) разрешение возражений дознавателя на указания начальника подразделения дознания (ч. 4 ст. 40.1, ч. 4 ст. 41 УПК РФ);

5) дача согласия на возбуждение перед судом ходатайства дознавателем об избрании, отмене или изменении меры пресечения либо о производстве иных правоограничительных действий, допускаемых на основании судебного решения (п. 5 ч. 2 ст. 37 УПК РФ);

6) разрешение ходатайств об отводе дознавателю, а также его самоотводов (п. 9 ч. 2 ст. 37, ч. 1 ст. 67 УПК РФ);

7) отстранение дознавателя от дальнейшего производства дознания в случае нарушения им требований УПК РФ (п. 10 ч. 2 ст. 37 УПК РФ);

8) продление сроков дознания в общем порядке и дознания в сокращенной форме (чч. 3–5 ст. 223, ч. 9 ст. 226.7 УПК РФ);

9) установление сроков дополнительного дознания после отмены постановления о приостановлении дознания либо в случае вынесения постановления о возобновлении дознания (чч. 3.2 и 3.3 ст. 223 УПК РФ);

10) утверждение постановления дознавателя о прекращении производства по уголовному делу (п. 13 ч. 2 ст. 37 УПК РФ);

19) дача согласия на прекращение дознавателем уголовного дела при наличии оснований, предусмотренных ст. 25, 25.1, 28 и ч. 3 ст. 28.1 УПК РФ¹.

¹ Более детально классификация и анализ полномочий прокурора при осуществлении дознания будут изложены в параграфе третьем главы четвертой настоящей монографии.

Полагаем, что настало время передачи этого объема полномочий по процессуальному руководству дознанием непосредственному руководителю дознавателя – начальнику подразделения дознания в тех государственных органах, где созданы специализированные подразделения дознания. Однако дальнейшая реформа по укреплению дознания как самостоятельной формы предварительного расследования не находит отклика в прокурорском ведомстве: так, 26 января 2017 г. Генеральной прокуратурой РФ был издан обновленный приказ № 33, который, как и прежде, ориентирует прокуроров «обеспечить единый подход к осуществлению прокурорского надзора за исполнением законов органами дознания независимо от их ведомственной принадлежности, безусловное реагирование на выявленные нарушения законов на всех этапах процессуальной деятельности с момента поступления сообщения о преступлении до принятия окончательного решения по уголовному делу»¹. Таким образом, второй этап реформы не реализуется и дознание остается в сфере прокурорского процессуального руководства.

Тем не менее полагаем, что наделение начальника органа дознания уголовно-процессуальными полномочиями начальника подразделения дознания (в случае, когда он своей резолюцией уполномочивает на осуществление дознания сотрудников, не являющихся штатными дознавателями) имеет смысл, так как он, будучи руководителем всего органа дознания, должен обладать процессуальными полномочиями по принятию тех же решений, что принимаются подчиненными ему по службе должностными лицами. С учетом этой иерархической подчиненности он уполномочен реализовывать в отношении этих должностных лиц контрольно-надзорные полномочия, сродни полномочиям вышестоящего руководителя следственного органа, которые он осуществляет по отношению к нижестоящему руководителю следственного органа. Таким образом, помимо принадлежащих только начальнику органа дознания процессуальных полномочий, он должен быть наделен всеми полномочиями подчиненных ему сотрудников, поскольку его фигура олицетворяет орган дозна-

¹ Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов дознания: приказ Генпрокуратуры России от 26.01.2017 № 33. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс». Документ опубликован не был.

ния в целом. Подобные утверждения высказывались в научной литературе¹. Так, Г. Д. Луковников до закрепления в УПК РФ ст. 40.2 предлагал наделить начальника органа дознания широким кругом полномочий², а А. С. Александров, И. В. Круглов, О. В. Гладышева, М. А. Митюкова считают необходимым закрепить в законе полномочие начальника органа дознания по отмене незаконных и необоснованных постановлений дознавателя³. При этом В. М. Быков, а вслед за ним Н. В. Тютин⁴, полагают, что такими же правами следует наделить наряду с начальником органа дознания и начальника подразделения дознания – для оперативности реагирования на нарушения в деятельности дознавателя и обеспечения прав участников уголовного судопроизводства.

Авторам же монографии представляется, что право отменять незаконные решения дознавателя должно быть у его непосредственного начальника, который «держит руку на пульсе» дознания, осуществляя текущий процессуальный контроль и непосредственное процессуальное руководство дознанием – у начальника подразделения

¹ См.: Большаков А. П. Организация и производство дознания в органах внутренних дел: учеб. пособие. Волгоград: ВА МВД России, 2011. С. 38–39; Гирько С. И. Уголовно-процессуальные функции милиции (теоретические, правовые и прикладные проблемы): дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2004. С. 259; Есина А. С. Дознание в органах внутренних дел. М., 2005. С. 14; Табаков С. А. Начальник органа дознания: изменения в правовой статус, внесенные Федеральным законом от 30 декабря 2015 г. № 440-ФЗ // Законодательство и практика. 2016. № 1. С. 10–13. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

² См.: Луковников Г. Д. Начальник органа дознания: уголовно-процессуальные и организационно-управленческие полномочия // Вестник Удмуртского университета. Экономика и право. 2013. Вып. 1. С. 122–126.

³ См.: Александров А. С., Круглов И. В. Правовое положение начальника подразделения дознания в уголовном судопроизводстве // Российский следователь. 2007. № 17. С. 5; Гладышева О. В. Полномочия начальника органа дознания и начальника подразделения дознания в досудебных стадиях уголовного судопроизводства // Общество и право. 2012. № 5. С. 167; Митюкова М. А. К вопросу о процессуальных полномочиях начальника органа дознания // Сибирский юридический Вестник. 2016. № 2 (73). С. 119.

⁴ См.: Тютин Н. В. Полномочия начальника органа дознания в системе Федеральной службы судебных приставов // Известия Оренбургского государственного аграрного университета. 2013. Вып. 5. С. 74; Быков В. М. Начальник органа дознания как участник уголовного судопроизводства со стороны обвинения // Следователь. 2009. № 3. С. 38.

дознания¹. Предоставлять начальнику органа дознания право отмены решений дознавателя и начальника подразделения дознания мы считаем нецелесообразным по следующим основаниям: во-первых, в отношении дознавателя это полномочие предлагаем применять именно начальнику подразделения дознания; во-вторых, решения начальника подразделения дознания могут стать предметом проверки и, соответственно, отмены со стороны прокурора, за которым следует сохранить этот эффективный инструмент надзора за соблюдением законности в деятельности органов дознания; в-третьих, у заявителей еще есть право воспользоваться арсеналом судебного обжалования в порядке ст. 125 УПК РФ, если обжалуемые решения начальника подразделения дознания и начальника органа дознания «способны причинить ущерб конституционным правам и свободам участников уголовного судопроизводства либо затруднить доступ граждан к правосудию»². Такой подход позволит избежать издания взаимопротиворечащих друг другу решений руководителей, на что особо обращено внимание в приказе МВД России от 21 ноября 2012 г. № 1051 «Вопросы организации деятельности подразделений дознания (организации дознания) территориальных органов Министерства внутренних дел Российской Федерации»³ – в пункте 5.5 (2), введенном приказом МВД России от 28 июня 2016 г. № 344⁴.

¹ Ю. Ф. Васильев также считает целесообразным наделение начальника подразделения дознания правом отмены незаконных постановлений дознавателя об отказе в возбуждении уголовного дела (см.: Васильев Ю. Ф. Институт отказа в возбуждении уголовного дела: дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2017. С. 168).

² О практике рассмотрения судами жалоб в порядке статьи 125 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации: постановление Пленума Верховного Суда РФ от 10.02.2009 № 1 (ред. от 29.11.2016). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

³ 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). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁴ См.: О внесении изменений в приказ МВД России от 21.11.2012 № 1051 «Вопросы организации деятельности подразделений дознания (организации дознания) территориальных органов Министерства внутренних дел Российской Федерации»: приказ МВД России от 28.06.2016 № 344. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Полагаем, что в качестве следующего шага законодателя по совершенствованию регламентации процессуального статуса начальника органа дознания было бы целесообразно скорректировать дефинитивную норму, закрепленную в п. 17 ст. 5 УПК РФ, – в части перечня должностных лиц правоохранительных органов, наделенных соответствующим статусом.

Так, в настоящее время указанная норма имеет следующую редакцию: «начальник органа дознания – должностное лицо, возглавляющее соответствующий орган дознания, а также его заместитель», что не в полной мере коррелирует с ч. 3 ст. 40.2 УПК РФ. Считаем, что, учитывая значимость органов дознания ОВД в системе существующих органов дознания, масштабность задач, решаемых ими в деле борьбы с преступностью, необходимо изложить п. 17 ст. 5 УПК РФ в иной редакции:

«17) начальник органа дознания – должностное лицо, возглавляющее соответствующий орган дознания, *его заместитель, а в органах внутренних дел Российской Федерации – также начальник полиции и заместители начальника полиции;*»¹.

Относительно полномочий начальника подразделения дознания в современных условиях можно отметить, что основной его задачей является организация и обеспечение работы подчиненных сотрудников. В своей повседневной деятельности он:

- осуществляет ежедневный контроль за своевременным рассмотрением материалов и принятием процессуальных решений о возбуждении уголовных дел, полнотой и качеством осмотров мест происшествий, использованием дознавателями всех возможностей обнаружения и изъятия следов и вещественных доказательств;

- обеспечивает участие более опытного дознавателя в качестве наставника либо сам оказывает практическую помощь при осмотре места происшествия, а также при решении вопросов о возбуждении уголовного дела сотрудниками, не имеющими опыта расследования;

¹ Справедливости ради следует отметить, что Д. В. Татьяна, наоборот, предлагает исключить из ст. 40.2 УПК РФ часть 3, как создающую проблемы при толковании п. 17 ст. 5 УПК РФ (см.: Татьяна Д. В. Полномочия начальника органа дознания в свете положений Федерального закона № 440-ФЗ // Вестник ЮУрГУ. Сер. «Право». 2016. Т. 16. № 4. С. 36).

– дает дознавателям письменные указания о направлении и объеме расследования, а также о проведении отдельных следственных действий с обязательным определением сроков исполнения;

– контролирует правильность квалификации регистрируемого преступления, полноту и обоснованность заполнения статистических карточек, а также своевременное поступление соответствующей информации и объектов, изъятых в ходе осмотров мест происшествия, в массивы экспертно-криминалистических учетов, карточек и коллекций;

– организует и контролирует взаимодействие дознавателей с сотрудниками других служб в решении задач раскрытия и расследования преступлений;

– в пределах своей компетенции обеспечивает организацию и методическую подготовку выезда следственно-оперативных групп на места происшествий, принимает участие в формировании дежурной следственно-оперативной группы (СОГ);

– при выявлении недостатков и нарушений в работе СОГ принимает меры к организации повторного осмотра места происшествия, проведения иного проверочного или следственного действия;

– организует дежурство дознавателей, принимает меры по регулированию процессуальной нагрузки на них с учетом квалификации и сложности решаемых служебных задач.

Что касается дознавателя, то до вступления в силу УПК РФ из-за отсутствия правовой регламентации его статуса на практике происходила путаница в определении его компетенции. Само название – «дознание» – давало повод руководителям всех уровней вменять в обязанность сотрудников этих подразделений несвойственные им функции, относящиеся ко всей милиции как органу дознания.

Статья 41 УПК РФ в редакции Федерального закона от 30 декабря 2015 г. № 440-ФЗ и п. 7 ст. 5 УПК РФ не совсем одинаково определяют статус дознавателя: дефинитивная норма ст. 5 УПК РФ устанавливает, что «дознаватель – должностное лицо органа дознания, **правомочное либо уполномоченное начальником органа дознания** осуществлять предварительное расследование в форме дознания, а также иные полномочия, предусмотренные настоящим Кодексом»; а ч. 1 ст. 41 УПК РФ предусматривает только ситуацию, когда полномочия по производству дознания возлагаются на дознавателя **начальником органа дознания путем дачи письменного поручения.**

Таким образом, ст. 5 УПК РФ закрепляет два варианта делегирования дознавателю полномочий (во-первых, наличие правомочия как у штатного сотрудника подразделения дознания, во-вторых, при даче письменного поручения начальника органа дознания), что вытекает из смысла связки «либо», предусматривающей альтернативу. Часть 1 ст. 41 УПК РФ более узко трактует дознавателя, ассоциируя его появление только с дачей письменного поручения начальника органа дознания, что видится нам не совсем правильным. Необходимо ч. 1 ст. 41 УПК РФ привести в соответствие с нормой общего характера (ст. 5 УПК РФ), тем более, что она дана в более поздней редакции – редакции Федерального закона от 30 декабря 2015 г. № 440. О том, что на практике вопрос делегирования полномочий дознавателю является очень важным, не всегда однозначно решаемым, свидетельствуют и примеры судебного правоприменения. Так, по уголовному делу по обвинению Волчкова в совершении преступлений, предусмотренных ч. 1 ст. 213, ст. 119 УК РФ, мировой судья Знаменского района Орловской области принял решение о возвращении его прокурору в порядке ст. 237 УПК РФ, так как, по мнению судьи, на дознавателя, проводившего расследование, полномочия органа дознания, предусмотренные п. 1 ч. 2 ст. 40 УПК РФ, были возложены ненадлежащим субъектом – начальником милиции общественной безопасности, таким правом не наделенным. Судебная коллегия Верховного Суда РФ с этим не согласилась и в определении указала, что вывод судебных инстанций сделан без учета положений п. 17 ст. 5, п. 1 ч. 1 ст. 40 и ч. 1 ст. 41 УПК РФ, ст. 9 Закона РФ от 18 апреля 1991 г. «О милиции» (с последующими изменениями)¹.

Исходя из буквального толкования п. 8 ст. 5 УПК РФ, получается: дознание вправе проводить и следователь, это означает, что при осуществлении расследования в форме дознания он должен обладать объемом полномочий (и самостоятельности) как дознаватель. В литературе описывается опыт ныне ликвидированной Федеральной службы Российской Федерации по контролю за оборотом наркотиков,

¹ См.: Обзор надзорной практики Судебной коллегии по уголовным делам Верховного Суда РФ за 2003 г.: обзор судебной практики Верховного Суда РФ // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2004. № 10. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

где в некоторых случаях (не более 5–8 %) следователи ведомства расследовали преступления в форме дознания с окончанием их обвинительным актом¹. В системе ОВД, как показывает личный опыт работы одного из авторов настоящего монографического исследования, а также данные опроса дознавателей, такая практика не применяется. Изучая проблемы возвращения уголовных дел на дополнительное расследование, не выявила такой тенденции и К. А. Трифонова: она установила, что следователи Следственного комитета РФ также не проводят дознание по делам, отнесенным к компетенции органов дознания, – они осуществляют предварительное следствие². Полагаем, что в связи с упразднением ФСКН была ликвидирована и «правоприменительная почва» для реализации следователями дознания. Опрошенные нами респонденты (97 %) согласились с необходимостью исключения упоминания следователя из нормативной формулировки определения дознания, данной в п. 8 ст. 5 УПК РФ. Считаем, что указание о следователях, проводящих дознание, необходимо исключить и из других норм УПК РФ (например, п. 7 ч. 3 ст. 151, ч. 6 ст. 223 УПК РФ). При проведении анкетирования различных респондентов (судей, прокуроров, представителей органов дознания и предварительного следствия) А. М. Долгов также установил отрицательное отношение правоприменителей к этой норме (72 %)³. Полагаем, что вопрос определения формы расследования и органа предварительного следствия по делам о преступлениях особых категорий лиц (гл. 52 УПК РФ) должен быть решен просто: по указанным делам расследование должно осуществляться только в форме предварительного следствия следователями Следственного комитета РФ, что будет обеспечивать соблюдение всех необходимых гарантий и процедур преодоления процессуального иммунитета данных лиц в пределах сроков, установленных именно для следствия.

¹ См.: Николаева Т. Г. Правовое регулирование деятельности органов дознания: теоретические основы и правоприменительная практика: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. СПб., 2006. С. 22.

² См.: Трифонова К. А. Правовой институт возвращения уголовного дела на дополнительное расследование: проблемы теории и практики: дис. ... канд. юрид. наук. Волгоград, 2012.

³ См.: Долгов А. М. Дознание как форма предварительного расследования: дис. ... канд. юрид. наук. Краснодар, 2016. С. 73.

Из содержания формулировки о том, что дознаватель реализует полномочия органа дознания согласно п. 1 ч. 2 ст. 40 УПК РФ, можно заключить, что у дознавателя должны быть возможности для проявления такой же процессуальной самостоятельности, как и у следователя. Тем не менее дознавателю не предоставлено право не исполнять указания начальника органа дознания или прокурора (за исключением случаев, прямо предусмотренных ч. 5 ст. 226 и ч. 5 ст. 226.8 УПК РФ). Это означает, что дознаватель обязан, возможно против своей воли, подчиняться этим требованиям¹, например сначала вопреки своим убеждениям привлечь невиновного в качестве подозреваемого (обвиняемого) и лишь затем обжаловать эти указания. По сути, над дознавателем установлена система тройного² контроля, который на различных уровнях осуществляют начальник подразделения дознания, начальник органа дознания, прокурор, так что, по справедливому замечанию Н. В. Лантух, говорить «о реальной процессуальной самостоятельности дознавателя в таких условиях бессмысленно»³.

В связи с этим справедливым представляется суждение А. М. Долгова, что «самостоятельность дознавателя должна заключаться не просто в предоставлении ему полномочий по производству дознания, но и быть гарантирована невмешательством в его деятельность при принятии наиболее существенных процессуальных решений»⁴.

Думаем, что предложенный нами вариант перераспределения контрольно-надзорных полномочий руководителей в системе органов дознания и прокурора позволит решить проблему с процессуальной самостоятельностью дознавателя, тем более, что законодатель уже предпринял шаги в этом направлении, предоставив дознавателю возможность не выполнять указания прокурора (чч. 4–5

¹ Как указывает М. Б. Эрменов, «усеченная процессуальная независимость дознавателя» обусловлена историческими аспектами «особых процессуальных отношений органов дознания и прокурора» (Эрменов М. Б. Процессуальный статус дознавателя: дис. ... канд. юрид. наук. Нижний Новгород, 2007. С. 7).

² В четвертой главе настоящей монографии будет обосновано, что эта система дополняется властными полномочиями такого субъекта ведомственного контроля, как **начальник управления (отдела) организации дознания**.

³ Лантух Н. В. Предварительное расследование в современном российском уголовном судопроизводстве: институциональный анализ: монография. СПб.: СПб. ун-та МВД России, 2014. С. 56.

⁴ Долгов А. М. Указ. соч. С. 92.

ст. 226 и чч. 4–5 ст. 226.8 УПК РФ) в период их обжалования выше-
стоящему прокурору.

Таким образом, предпринятый в настоящем параграфе комплекс-
ный анализ полномочий начальника органа дознания, начальника
подразделения дознания и дознавателя с учетом выявленных нами
тенденций дальнейшего развития дознания в российском уголовном
процессе позволяет сделать вывод о необходимости:

1) предоставления начальнику подразделения дознания полно-
мочий по процессуальному руководству дознанием – с изъятием
этих полномочий из компетенции прокурора;

2) сосредоточения в компетенции начальника органа дознания
полномочий:

а) по организации:

– проверки сообщений о преступлениях и проведения дознания
сотрудниками, не являющимися штатными дознавателями;

– взаимодействия с органами предварительного следствия;

– выполнения подчиненными ему сотрудниками поручений дозна-
вателя в связи с производством дознания по уголовному делу;

б) по разрешению конфликта дознавателя с начальником подраз-
деления дознания;

3) укрепления процессуальной самостоятельности дознавателя
в его отношениях с начальником подразделения дознания и проку-
ром.

ГЛАВА III. СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ПРАВОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ОСНОВНЫХ НАПРАВЛЕНИЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ДОЗНАНИЯ В СИСТЕМЕ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ В ДОСУДЕБНОМ УГОЛОВНОМ ПРОИЗВОДСТВЕ

3.1. Оптимизация регулирования деятельности органов дознания при поступлении заявления (сообщения) о преступлении

Как свидетельствуют данные официальной статистики, в России начиная с 2008 г. на фоне явной тенденции к снижению общего числа зарегистрированных преступлений идет незначительное увеличение доли преступлений, по которым производство предварительного следствия не обязательно: с 41,8 % в 2008 г. до 45,8 % в 2018 г. (в целом – на 4 % за последние 10 лет) (рис. 1):



*Рис. 1. Увеличение в России относительного числа
зарегистрированных преступлений,
по которым производство предварительного следствия не обязательно*

Эти данные в комплексе отражают тенденцию к постепенному росту в общей структуре преступности количества деяний, по которым после возбуждения уголовного дела осуществляется дознание, что актуализирует исследование проблем эффективности деятельности органов дознания при регистрации и проверке сообщений о совершенных и готовящихся преступлениях.

Возбуждение уголовного дела как стадия уголовного процесса состоит в том, что полномочные органы государства и должностные лица, располагая сведениями о совершенном или готовящемся преступлении, рассматривают вопрос, имеются ли основания, чтобы начать производство по уголовному делу, и принимают соответствующее процессуальное решение.

Задачами стадии (этапа)¹ возбуждения уголовного дела являются:

- надлежащий прием и регистрация поступившего повода для возбуждения уголовного дела, в котором, по мнению заявителя или должностных лиц правоохранительных органов, содержатся сведения о деянии, включающем признаки преступления, предусмотренного соответствующей статьей УК РФ;

- проверка поступившего повода для возбуждения уголовного дела на предмет установления оснований, т. е. достаточных данных, указывающих на наличие признаков преступления, либо мотивированной и обоснованной констатации отсутствия в деянии признаков состава преступления;

- принятие субъектами проверки решения и вынесение соответствующего постановления о возбуждении уголовного дела либо об отказе в возбуждении уголовного дела².

Кроме того, ряд авторов выделяют еще перечень задач, решаемых органами и должностными лицами – субъектами процессуальной проверки, на этой стадии в целях обеспечения дальнейшей реализации назначения уголовного судопроизводства:

- в случае установления наличия фактических и правовых оснований для начала производства по уголовному делу обеспечить

¹ Е. Н. Арестова стадию возбуждения уголовного дела определяет как «этап» (см.: Дознание в органах внутренних дел: учеб.-практ. пособие / под ред. А. С. Есиной. М.: Щит-М, 2004. С. 31).

² См.: Обеспечение соблюдения законности при раскрытии и расследовании преступлений: учеб.-метод. пособие / А. С. Александров [и др.]. М.: ЦОКР МВД России, 2010. С. 15.

своевременное, оперативное реагирование на преступное событие в целях быстрого и полного его раскрытия и установления лица (лиц), совершившего данное преступление (противоправное деяние), и предотвратить расследование фактов, не содержащих признаков преступления;

- осуществить первоначальную квалификацию деяния, содержащего признаки преступления, определить пределы исследования обстоятельств уголовного дела;

- вменить в обязанности определенному органу осуществлять производство по делу¹.

Решение этих задач должно осуществляться в разумные сроки, в точном соответствии с требованиями закона, максимально эффективными средствами. При этом проблематика оптимизации процессуальной деятельности на первой стадии уголовного судопроизводства вызывала и вызывает в научных кругах оживленные дискуссии на предмет целесообразности дальнейшего сохранения этого этапа производства. Полярность мнений на этот счет проявляется от полного отрицания жизнеспособности стадии возбуждения уголовного дела² до признания ее ценности¹ и утверждения ее дальнейшего

¹ См.: Советский уголовный процесс: учебник / под ред. проф. Д. С. Карева. М.: Выс. шк., 1968. С. 178–179; Строгович М. С. Курс советского уголовного процесса. В 2 т. М.: Наука, 1970. Т. 2. С. 17; Уголовный процесс: учебник / под ред. С. А. Колосовича, Е. А. Зайцевой. М.: ИМЦ ГУК МВД России, 2003. С. 204; Уголовно-процессуальное право (Уголовный процесс): учеб. для вузов / под ред. Г. П. Химичевой, О. В. Химичевой. М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2004. С. 234; Уголовный процесс: учеб. для вузов / отв. ред. д.ю.н. А. В. Гриненко. М.: Норма, 2004. С. 184, 188; Гирько С. И. Деятельность милиции в уголовном процессе. М.: Экзамен, 2006. С. 234; и др.

² См., напр.: Гаврилов Б. Я. Реалии и мифы возбуждения уголовного дела // Уголовное судопроизводство. 2010. № 2. С. 7–10; Кожокар В. В. Возбуждение уголовного дела: вопросы теории и практики: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2016; Каретников А. С., Коретников С. А. Следственные действия как способы проверки сообщения о преступлении // Законность. 2014. № 7. С. 37–42; Кругликов А. П. Нужна ли стадия возбуждения уголовного дела в современном уголовном процессе России? // Российская юстиция. 2011. № 6. С. 56–58; Александров А. С., Грачев С. А. Стадия возбуждения уголовного дела: ликвидировать нельзя оставить // Юридическая наука и правоохранительная практика. 2015. 1 (31). С. 101–108.

развития на фоне законодательных попыток расширить познавательные возможности субъектов проверки за счет включения в арсенал средств доказывания на этой стадии ряда следственных действий², что позволяет говорить о ее своеобразной трансформации³.

На определенных этапах исторического развития нашего государства исследованием различных аспектов принятия решений на стадии возбуждения уголовного дела занимались и посвятили им ряд научных разработок, в том числе и на монографическом уровне, такие авторы, как М. И. Бажанов, Ю. Н. Белозеров, Ю. Ф. Васильев, Ю. М. Грошевой, М. А. Гурвич, Ю. В. Деришев, Л. М. Карнеева, В. В. Кальницкий, А. В. Капранов, А. С. Кобликов, И. Н. Кондрат, Н. В. Лантух, П. А. Лупинская, А. Р. Михайленко, Н. С. Манова, П. Г. Марфицин, В. В. Николук, А. П. Рыжаков, Я. П. Ряполова, Л. А. Сиверская, Н. А. Смирнова, Д. Н. Сретенцев, М. С. Строгович, В. В. Степанов, А. В. Сучков, В. А. Теплов, Т. Р. Устов, А. А. Чувилев, М. А. Чельцов, В. В. Шипицина и др. Труды этих ученых внесли значительный вклад в развитие учения о стадии возбуждения уголовного дела, в теорию доказывания. Опираясь на их разработки, попытаемся в рамках настоящего параграфа рассмотреть ряд правоприменительных проблем, возник-

¹ См.: Андреева О. И. О предотвращении произвольного вмешательства государственных органов и должностных лиц в частную жизнь граждан в ходе уголовного процесса // Вестник Томского государственного университета. Право. 2014. № 2 (12). С. 17–28; Свиридов М. К. Содержание стадии возбуждения уголовного дела // Вестник Томского государственного университета. Право. 2016. № 2 (20). С. 61–68; Прохорова Е. А. Защита прав личности на стадии возбуждения уголовного дела: исторический опыт и перспективы совершенствования // Актуальные проблемы российского права. 2014. № 12 (49). С. 2857; Сиверская Л. А., Смирнова Н. А. К вопросу о стадии возбуждения уголовного дела // Вестник КГУ им. Н. А. Некрасова. Юридические науки. 2015. № 1. С. 179–183.

² См.: Зайцева Е. А. Арсенал средств доказывания в стадии возбуждения уголовного дела в контексте Федерального закона от 4 марта 2013 г. № 23-ФЗ // Проблемы отправления правосудия по уголовным делам в современной России: теория и практика: матер. V Междунар. науч.-практ. конф. 11–13 апреля 2013 г. ЮЗГУ. Курск, 2013.

³ См.: Шейфер С. А. Трансформация стадии возбуждения уголовного дела в связи с принятием ФЗ-23 от 4 марта 2013 года // Вектор науки ТГУ. Сер. Юридические науки. 2014. № 2 (17); Шадрин В. С. Судьба стадии возбуждения уголовного дела // Законность. 2015. № 1. С. 47–51.

кающих у органа дознания и дознавателя на стадии возбуждения уголовного дела в связи с доказыванием и принятием итоговых решений.

Для принятия законного и обоснованного решения на стадии возбуждения уголовного дела субъекты проверки наделены полномочиями по осуществлению проверочных мероприятий, направленных на установление законности повода и достаточности данных для возбуждения уголовного дела. Буквальный анализ содержания ч. 1 ст. 144 УПК РФ позволяет классифицировать средства проведения проверки по очевидному основанию, вытекающему из сущности осуществляемых действий: 1) следственные действия¹: осмотр места происшествия, предметов, документов, трупов, освидетельствование, назначение и производство судебной экспертизы, получение образцов для сравнительного исследования²; 2) иные процессуальные действия: получение объяснений, истребование документов и предметов; 3) иные непроцессуальные действия³: производство

¹ Длительное время советская уголовно-процессуальная доктрина ассоциировала производство следственных действий исключительно с деятельностью на стадии предварительного расследования, о чем писала Н. С. Манова (см.: Манова Н. С. Проверка заявлений и сообщений о преступлении: новые возможности и новые проблемы // Вопросы правоведения. 2013. № 2 (18). С. 370).

² Следует отметить, что отнесение последнего действия к числу следственных действий является предметом острых дискуссий в уголовно-процессуальной теории (см., напр.: Глебов В. Г. Следственные действия // Уголовный процесс: учебник. В 3 ч. Ч. 2. Досудебное производство по уголовным делам / под ред. В. Г. Глебова, Е. А. Зайцевой. Волгоград: ВА МВД России, 2017. С. 114; Зайцева Е. А., Садовский А. И. Формирование доказательств следователем с использованием специальных познаний и научно-технических средств: монография. Волгоград: ВА МВД России, 2013. С. 163; Кудрявцева Ю. А. Получение образцов для сравнительного исследования в уголовном судопроизводстве России (процессуальная природа, порядок, доказательственное значение): дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2013; Зайцева Е. А. Регламентация судебной экспертизы на стадии возбуждения уголовного дела: современное состояние и пути совершенствования // Судебная экспертиза. 2016. № 1 (45). С. 38–45; Устов Т. Р. Обеспечение прав участников следственных и иных процессуальных действий при проверке сообщения о преступлении: дис. ... канд. юрид. наук. Краснодар, 2016. С. 132).

³ Указанные действия регламентируются нормами иных отраслей права (административного, налогового, оперативно-разыскного).

документальных проверок, ревизий, исследование документов, предметов, трупов; проведение оперативно-разыскных мероприятий¹.

Детальный анализ нормативного регулирования всех вышеперечисленных проверочных мероприятий² в рамках данного параграфа невозможен, в связи с чем обратим внимание на дискуссионные аспекты отдельных способов проверки, применение которых органами дознания ОВД нередко предшествует принятию решений на стадии возбуждения уголовного дела.

Что касается получения объяснений, то значимость данного проверочного мероприятия обусловлена не только его востребованностью в правоприменительной практике³, но и самостоятельным доказательственным значением объяснений как источников сведений при проведении дознания в сокращенной форме – в силу прямого указания закона (п. 2 ч. 3 ст. 226.5 УПК РФ). Однако надо подчеркнуть, что правовых оснований для получения объяснений именно в уголовно-процессуальном режиме органы предварительного расследования не имеют: УПК РФ лишь упоминает возможность получения таких объяснений – без установления в нормах надлежащей процедуры. При этом ст. 26.3 КоАП РФ закрепляет административный порядок получения объяснения у лица, в отношении которого осуществляется производство по делу об административном правонарушении. КоАП РФ «насыщен» статьями, упоминающими объяснение как в контексте доказательственной деятельности, так

¹ См.: Сеидов М. М. Принятие решений на стадии возбуждения уголовного дела: нормативное регулирование и правоприменительные аспекты // Вестник Волгоградской академии МВД России. Волгоград: ВА МВД России, 2017. № 1 (40). С. 98.

² Тем более что качество законодательной техники при регламентации проверочных мероприятий вызывает обоснованные нарекания ряда ученых (см.: Галушкин В. И., Степанов В. В. Проблемы методов проверки сообщения о преступлении и направления их совершенствования // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2017. № 2 (115). С. 182; Степанов В. В., Галушкин В. И. Процессуальная природа проверочных действий в стадии возбуждения уголовного дела // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2015. № 2 (103). С. 213–221).

³ Так, Судебная коллегия по уголовным делам Верховного Суда РФ признала правомержным использование судом первой инстанции объяснений потерпевшего Л., полученных от него еще при его жизни в соответствии с ч. 1 ст. 144 УПК РФ (см.: Апелляционное определение Верховного Суда РФ от 01.11.2016 № 19-АПУ16-13 по апелляционным жалобам на приговор Ставропольского краевого суда от 25.05.2016 по обвинению М., Ц., Аг., Ах., Ак., Ог., Ар., В. и др.).

и в контексте гарантий обеспечения прав участвующих в административных процедурах лиц. С учетом того, что современный облик стадии возбуждения уголовного дела формировался под непосредственным влиянием административной деятельности органов дознания, можно утверждать, что получение объяснения представляет собой «отголоски» именно административных процедур, а результаты этого процессуального действия могут вовлекаться в уголовно-процессуальное доказывание в виде «универсального» средства доказывания – документа (ст. 84 УПК РФ)¹.

По сути, этот вывод подтверждается и правовой позицией Конституционного Суда РФ: «Иные документы, в том числе *объяснения*, которые в соответствии с частью первой статьи 144 УПК Российской Федерации вправе получать следователь, руководитель следственного органа, дознаватель, орган дознания при проверке сообщения о преступлении, используются для установления обстоятельств уголовного дела с соблюдением требований норм, определяющих порядок собирания, проверки и оценки доказательств в уголовном судопроизводстве...»².

Объяснение оформляется письменно; лицо, его дающее, не предупреждается об уголовной ответственности по ст. 307 и 308 УК РФ,

¹ Такой позиции придерживаются В. Л. Будников, Е. Б. Смагоринская, В. М. Быков, А. А. Ларинков, В. А. Шиплюк и др. (см.: Будников В. Л., Смагоринская Е. Б. Участие адвоката в формировании и исследовании доказательств в досудебном уголовном производстве: лекция. Волгоград: ВА МВД России, 2004. С. 8; Быков В. М. Проблемы стадии возбуждения уголовного дела // Журнал российского права. 2006. № 7. С. 54–55; Ларинков А. А., Шиплюк В. А. Объяснения, полученные на стадии возбуждения уголовного дела, и их место среди источников уголовно-процессуальных доказательств // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. 2015. № 4 (48). С. 80).

Однако С. А. Грачев полагает, что объяснения не могут считаться полноценными доказательствами, так как сообщенные сведения не могут быть проверены, дополнены и уточнены в ходе следственных действий, с чем мы не согласны в принципе (см.: Грачев С. А. Процессуальные проблемы доказывания в стадии возбуждения уголовного дела // Вестник Нижегородской правовой академии. 2015. № 5 (5). С. 28–30).

² Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Жудина Сергея Семеновича на нарушение его конституционных прав пунктом 6 части второй статьи 74, пунктом 1 части третьей статьи 413 и положениями главы 40 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации: определение Конституционного Суда РФ от 28.05.2013 № 723-О. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

но ему разъясняются положения ст. 51 Конституции РФ, что подтверждается подписью данного лица, которое может и собственноручно написать объяснения.

По мнению А. А. Алимирзаева, значение объяснений возрастает при осуществлении дознания в сокращенной форме, так как в этих документах субъекты проверки нередко пытаются закрепить признание лица, явившегося с повинной, отношение к будущей перспективе применения сокращенного дознания самого пострадавшего¹. С учетом скоротечности сокращенной формы дознания и важности своевременного начала применения ее процедур, указанное замечание видится вполне обоснованным.

От получения объяснений следует отличать опрос как оперативно-разыскное мероприятие (п. 1 ч. 1 ст. 6 ФЗ «Об оперативно-разыскной деятельности»)². Буквальное толкование понятия «опрос» позволяет относить к нему проведение устной беседы (без оформления каких-либо письменных документов со стороны опрашиваемых). Справедливо с учетом этого звучат слова Б. Т. Безлепкина, который говорит, что мировая полицейская практика давно использует этот способ быстрого получения информации о преступлении от большого числа лиц. Основой тому является грамотный, устный разведывательный, в психологическом смысле, оперативно-разыскной опрос³, результаты которого письменно фиксируются сотрудниками полиции в документе, именуемом за рубежом «полицейским отчетом». Российские полицейские такую информацию излагают в рапорте на имя соответствующего начальника. Название документа не суть важно. В этом полицейском документе, составленном сотрудником органа дознания, осуществлявшим проверку, должна найти место вся известная ему информация. «Именно по таким ориентирам, расставленным в сводном оперативно-разыском документе, впоследствии должна пойти уголовная юстиция в собирании судебных доказательств, не утопая в длинных и бессмысленных объяснитель-

¹ См.: Алимирзаев А. А. Доказывание в сокращенных формах уголовного судопроизводства по делам публичного обвинения: дис. ... канд. юрид. наук. Махачкала, 2014. С. 155–156.

² См.: Об оперативно-разыскной деятельности: федер. закон от 12.08.1995 № 144-ФЗ (ред. от 06.07.2016). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

³ См.: Безлепкин Б. Т. Краткое пособие для следователя и дознавателя. М.: Проспект, 2011. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

ных записках и других ничего существенного не содержащих бумагах»¹. Это предложение Б. Т. Безлепкина мы поддерживаем в полном объеме. С определенной трансформацией данная идея может быть реализована при принятии проекта федерального закона об особом порядке досудебного производства².

Безусловно, важную роль в объективизации процесса проверки органом дознания сообщения о совершенном или готовящемся преступлении играет эффективное использование специальных познаний, примененных в процессуальной (назначение и производство судебной экспертизы, участие специалиста в следственных действиях) и непроцессуальной формах (предварительные исследования, ревизии, документальные проверки и др.)³. Должностные лица органов дознания ОВД, участвующие в проверке сообщения о преступлении, должны руководствоваться не только нормами УПК РФ, регулируемыми процедуры вовлечения в проверочную деятельность сведущих лиц, но и требованиями приказа МВД России от 11 января 2009 г. № 7, утвердившего Наставление по организации экспертно-криминалистической деятельности в системе МВД России. Это особенно актуально для случаев, когда материалы процессуальной проверки используются в дальнейшем в суде по уголовным делам, расследованным в сокращенной форме дознания: законодатель позволяет при отсутствии конфликта по вопросам доказывания не проводить судебную экспертизу после возбуждения уголовного дела, если справка о предварительном исследовании не вызывает возражений у участников производства по уголовному делу, а обстоятельства, устанавливаемые в ходе исследования, не относятся к случаям обязательного назначения судебной экспертизы (п. 3 ч. 3 ст. 226.5 УПК РФ).

¹ Безлепкин Б. Т. Краткое пособие для следователя и дознавателя. М.: Проспект, 2011. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

² См.: О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации (в части введения особого порядка досудебного производства): проект федер. закона. URL: <http://regulation.gov.ru> (дата обращения: 16.01.2019).

³ Подробнее о процессуальных и непроцессуальных формах применения специальных познаний в уголовном судопроизводстве см.: Зайцева Е. А., Чипура Д. П. Использование специальных экономических знаний в досудебном производстве по уголовным делам: монография. Волгоград: ВА МВД России, 2007. С. 55–56; Гарисов С. М., Зайцева Е. А. Использование специальных познаний в судебном производстве по уголовным делам: монография. Волгоград: ВА МВД России, 2010. С. 56–57.

При этом сотрудники органа дознания должны учитывать, что предварительные исследования относятся к непроцессуальной форме применения специальных познаний и на них не распространяются правила, предусмотренные для судебной экспертизы в части предупреждения эксперта об уголовной ответственности (сведущее лицо, проводящее такое исследование, не является экспертом или специалистом – участником уголовно-процессуальных отношений¹). Поэтому считаем противоречащей ведомственному регулированию МВД России практику проведения предварительных исследований, когда органы дознания и следователи выносят решения о назначении указанных исследований, используя для этого бланки процессуальных документов (бланк № 135, традиционно применяемый следователями и дознавателями для оформления постановления о назначении судебной экспертизы).

Так, по материалу КУСП № 347 было проведено исследование, назначенное с использованием такого типового бланка, в котором даже была сохранена графа «на основании изложенного и руководствуясь ст. 195 (196) и 199 УПК РФ» и графа о предупреждении эксперта об уголовной ответственности². Иногда бланками № 135 неправомерно пользуются в рамках административных процедур сотрудники ГИБДД, назначая автотехнические исследования³. Также нарушением приказа МВД России от 11 января 2009 г. № 7 считаем инициирование предварительных исследований не письменным поручением руководителя органа дознания, а «отношением» (как это было принято до издания вышеупомянутого приказа). Такие случаи отмечены при назначении исследований по материалам КУСП: от 27 января 2015 г. № 298 (ОМВД России по К. району

¹ См.: Зайцева Е. А. К вопросу о заключении специалиста // Уголовное право. 2006. № 4. С. 75–78; Ее же. Регламентация судебной экспертизы на стадии возбуждения уголовного дела: современное состояние и пути совершенствования // Судебная экспертиза. 2016. № 1 (45). С. 38–45. Аналогичной точки зрения придерживается и Я. П. Ряполова (см.: Ряполова Я. П. Уголовно-процессуальная деятельность в стадии возбуждения уголовного дела. Курск: Юго-Зап. гос. ун-т: ЗАО «Университетская книга», 2016. С. 88).

² См.: Справка об исследовании от 03.04.2015 № 6/432-и (КУСП № 347, ОМВД России по О. району Волгоградской области). *Здесь и далее названия отделов внутренних дел даются в сокращенном виде.*

³ См.: Справка от 31.03.2015 № 6/498-и (материал ОГИБДД МО МВД России «Ф.»).

Волгоградской области); от 21 января 2015 г. № 470 (ООП ОМВД России по г. М. Волгоградской области).

Касаясь проблем предварительных исследований, проводимых по инициативе органов дознания в ходе проверочных мероприятий, необходимо отметить, что законодатель некорректно в п. 3 ч. 3 ст. 226.5 УПК РФ использует терминологию для обозначения этой формы применения специальных знаний: «не назначать судебную экспертизу по вопросам, ответы на которые содержатся *в заключении специалиста по результатам исследования*, проведенного в ходе проверки сообщения о преступлении». Однако буквальное толкование ч. 3 ст. 80 УПК РФ в системном единстве с требованиями приказа от 11 января 2009 г. № 7 МВД России, а также рекомендациями Пленума Верховного Суда РФ, изложенными в п. 1 постановления от 21 декабря 2010 г. № 28 «О судебной экспертизе по уголовным делам», дает основание для вывода, что лицо, проводящее предварительное исследование, специалистом не является, что заключение специалиста не может быть результатом проведенного им исследования и что в экспертных подразделениях системы МВД России вместо справки об исследовании не может составляться заключение специалиста (оно не предусмотрено приказом МВД России № 7)¹. Здесь мы можем привести позицию Т. Р. Устова, справедливо утверждающего, что «нельзя считать субъектами уголовно-процессуальных отношений лиц, участвующих в проверке сообщения о преступлении посредством оперативно-розыскных мер»². Однако далее автор подчеркивает, что «пограничным фактором здесь выступает не цель – установить наличие признаков преступления, что может рассматриваться как уголовно-процессуальный аспект, а средства – оперативно-розыскные действия, которые и служат определяющим критерием для установления правовой природы проводимой деятельности и соответствующего правового статуса ее участников»³. Нам же представляется, что определяющим критерием разграничения статуса участников

¹ См.: Зайцева Е. А. Применение специальных познаний сквозь призму Федерального закона от 04.03.2013 № 23-ФЗ // Законодательство и экономика. 2013. № 6. С. 30–34.

² Устов Т. Р. Обеспечение прав участников следственных и иных процессуальных действий при проверке сообщения о преступлении: дис. ... канд. юрид. наук. Краснодар, 2016. С. 78.

³ Там же.

проверки должны выступать прежде всего правоотношения, в которые они вступают. Регулируемые нормами иных отраслей права (не уголовно-процессуального) отношения влекут появление участников не уголовного процесса, а административной деятельности (например, в ходе ревизии, предварительных исследований, документальных налоговых проверок) или оперативно-разыскной деятельности.

Одним из дискуссионных аспектов деятельности органов дознания в ходе проверки сообщения о преступлении является вопрос о сущности такого действия, как изъятие предметов и документов в порядке ч. 1 ст. 144 УПК РФ. После изменения редакции этой части Федеральным законом от 4 марта 2013 г. № 23-ФЗ в юридической прессе появились статьи, в которых обсуждается возможность осуществления изъятия предметов и документов «в порядке, установленном настоящим Кодексом» – т. е. в рамках таких следственных действий, как обыск, выемка¹, личный обыск подозреваемого, обвиняемого, наложение ареста на почтово-телеграфные отправления, их осмотр и выемка². При этом указанные авторы расширительно толкуют термин «изъятие», забывая о важной правообеспечительной роли стадии возбуждения уголовного дела. Т. Р. Устов обоснованно выделяет два «направления реализации правообеспечительной функции в стадии возбуждения уголовного дела: 1) в отношении неопределенного круга лиц (превентивное направление, охраняющее права, свободы и законные интересы граждан и юридических лиц от неправомерного вовлечения в сферу уголовного судопроизводства); 2) в отношении участников процессуальной деятельности в рамках стадии возбуждения уголовного дела (защитительное направление, обуславливающее защиту прав, свобод и законных интересов субъектов

¹ А. С. Каретников и С. А. Коретников вообще приветствуют позицию законодателя по расширению перечня следственных действий в ходе проверки сообщения о преступлении, но считают необходимым включить в него обыск и выемку, так как «точечное расширение перечня следственных действий в стадии возбуждения уголовного дела нельзя признать безупречным» (Каретников А. С., Коретников С. А. Следственные действия как способы проверки сообщения о преступлении // Законность. 2014. № 7. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс»).

² См.: Наумов А. М. Проблема выполнения следственных действий до возбуждения уголовного дела // Российский следователь. 2016. № 7. С. 8–12; Александров А. С., Лапатников М. В. Старые проблемы доказательственного права в новой уголовно-процессуальной упаковке «сокращенного дознания» // Юридическая наука и практика. Вестник Нижегородской академии МВД России. 2013. № 22. С. 23–28.

уголовно-процессуальных отношений)»¹. Данный автор считает, что «изъятие» должно быть исключено из числа процессуальных проверочных действий, так как процессуальная форма его не предусматривает средств обеспечения прав участников указанного действия, и хотя оно осуществляется в порядке, регламентированном «УПК РФ, но этот порядок не определен в тексте закона»².

Однако полагаем, ч. 1 ст. 144 УПК РФ в контексте производства изъятия следует толковать исключительно в системном единстве с положениями чч. 3. и 4 ст. 177 УПК РФ (Порядок производства осмотра), которые в редакции того самого Федерального закона № 23-ФЗ гласят:

«3. Если для производства такого осмотра требуется продолжительное время или осмотр на месте затруднен, то предметы должны быть *изъяты*, упакованы, опечатаны, заверены подписью следователя на месте осмотра. *Изъятию* подлежат только те предметы, которые могут иметь отношение к уголовному делу. При этом в протоколе осмотра по возможности указываются индивидуальные признаки и особенности *изымаемых предметов*.

4. Все обнаруженное и *изъятное* при осмотре должно быть предъявлено участникам осмотра».

При этом также следует принимать во внимание позицию законодателя, ранее нашедшую отражение в ч. 2 ст. 180 УПК РФ («Протоколы осмотра и освидетельствования»), где четко указывается: «В протоколах перечисляются и описываются все предметы, *изъятые при осмотре и (или) освидетельствовании*». Таким образом, специальные нормы, касающиеся процедуры производства и оформления результатов таких следственных действий, как осмотр и освидетельствование, содержат достаточную регламентацию порядка изъятия и даже прописывают права присутствующих лиц.

Тем не менее полагаем, что такая законодательная техника несколько сложна для восприятия рядовым правоприменителем³, если даже среди представителей научного сообщества она вызывает

¹ Устов Т. Р. Указ. соч. С. 18–19.

² Там же. С. 13, 22.

³ В ходе анкетирования дознавателей 4 % опрошенных подтвердили наличие практики производства выемок в ходе проверочных мероприятий.

дискуссии и разночтения¹. Проведенный Р. Я. Мамедовым анализ материалов 300 уголовных дел показал, что в 32 протоколах осмотра места происшествия (100 %), которые были составлены в ходе проверки сообщения о преступлении, были выявлены признаки «несанкционированных следственных действий»: «в 6 протоколах (18,8 %) просматривались признаки обыска помещения, в 17 (53,1 %) были обнаружены признаки личного обыска, еще в 9 (28,1 %) можно было обнаружить признаки выемки»².

Для упрощения практики производства проверочных мероприятий и недопущения незаконного ограничения прав и свобод граждан на стадии возбуждения уголовного дела субъектами проверки целесообразно уточнить редакцию второго предложения ч. 1 ст. 144 УПК РФ: «При проверке сообщения о преступлении дознаватель, орган дознания, следователь, руководитель следственного органа вправе получать объяснения, образцы для сравнительного исследования, истребовать документы и предметы, изымать их в порядке, установленном *частями третьей и четвертой статьи 177 и частью первой статьи 179* настоящего Кодекса...» – и далее по тексту.

Проблематика изъятия напрямую сопрягается с вопросами задержания лиц по подозрению в совершении преступлений, которое чаще всего осуществляется именно органами дознания ОВД. При рассмотрении соотношения этих аспектов нам видится продуктивным подход С. Б. Россинского к категории «задержание»: как к мере процессуального принуждения, процессуальной комбинации, тактической операции, совокупности режимных мероприятий, обусловленных помещением задержанного в изолятор временного

¹ Так, на это обстоятельство справедливо указывал С. Б. Россинский, критикуя практику «маскировки» одних следственных действий другими: например, обыска – осмотром места происшествия, в рамках которого и происходят подобные «изъятия» (см.: Россинский С. Б. Проблемы выбора следственного действия в уголовном судопроизводстве: от теории к практике // Российская юстиция. 2017. № 8. С. 45). Изъятие как таковое С. Б. Россинский именует «правовым суррогатом» (см.: Россинский С. Б. Выемка: следственное действие или процессуальная форма изъятия? // Российский следователь. 2017. № 19. С. 29).

² Мамедов Р. Я. Способы собирания вещественных доказательств в российском уголовном процессе: дис. ... канд. юрид. наук. Краснодар, 2016. С. 126.

содержания¹. С. Б. Россинский справедливо выделяет в категории «задержание как тактическая операция» административно-правовой компонент, включающий в себя наряду с фактическим задержанием, пресечением осуществления преступной деятельности, проверкой документов и доставлением – административный досмотр². Именно поэтому Р. Я. Мамедов обоснованно предлагает исключить из протокола задержания подозреваемого результаты его личного обыска, а также ввести в УПК РФ новеллу о составлении отдельного протокола личного обыска³, так как действия по досмотру лица осуществляются до составления протокола задержания – т. е. до возбуждения уголовного дела. Однако этот автор предлагает ввести в УПК РФ в качестве проверочных мероприятий личный досмотр и досмотр вещей (ст. 144.1) и изъятие (ст. 144.2), что нам видится несколько опрометчивым, так как приведет к насильственному внедрению в уголовно-процессуальную деятельность дополнительных административно-правовых процедур. В КоАП РФ есть и достаточно успешно применяются нормы, регулирующие некоторые меры обеспечения производства по делу об административном правонарушении: ст. 27.7 «Личный досмотр, досмотр вещей, находящихся при физическом лице», ст. 27.10 «Изъятие вещей и документов». Дублирование (пусть и с определенной «уголовно-процессуальной трансформацией») данных административно-правовых новелл в УПК РФ противоречит принципу экономии нормативного материала, а насыщение доследственной проверки административными средствами является регрессом к старой модели дознания, представлявшей собой совокупность административно-правовых и оперативно-разыскных компонентов, от которой уже отказался наш законодатель.

Продолжая анализ отдельных аспектов деятельности органов дознания на стадии возбуждения уголовного дела, следует подчеркнуть, что при успешно завершённой проверке, установившей наличие

¹ См.: Россинский С. Б. К вопросу о сущности и правовой природе задержания подозреваемого в уголовном судопроизводстве // Актуальные проблемы российского права. 2017. № 1 (74). С. 179–180.

² См.: Его же. Личный обыск задержанного по подозрению в совершении преступления: проблемы теории, нормативного регулирования и практики производства // Библиотека криминалиста. 2017. № 2. С. 130.

³ См.: Мамедов Р. Я. Указ. соч. С. 13.

в собранных материалах признаков преступления, подследственного органам дознания, а также при констатации отсутствия обстоятельств, указанных в ст. 24 УПК РФ, принимается решение о возбуждении уголовного дела и принятии его к производству. Дознаватель выносит постановление самостоятельно, а должностное лицо органа дознания составляет этот акт от имени начальника органа дознания. Данным решением дознаватель или уполномоченное начальником органа дознания должностное лицо принимает на себя обязанность осуществить расследование, создать условия для рассмотрения уголовного дела в суде по существу, обеспечить режим соблюдения прав и законных интересов участников производства по делу, которые могут быть затронуты в связи с возможностью применения процессуального принуждения.

Эти и другие обстоятельства обязывают субъекта проверки, принимающего решение о возбуждении или отказе в возбуждении уголовного дела, действовать в соответствии с требованиями закона. Однако анализ статистических данных свидетельствует о существовании серьезных проблем в этой сфере: по официальным данным Генеральной прокуратуры РФ¹, отменено постановлений о возбуждении уголовного дела в 2013 г. – 23 498, 2014 г. – 19 066, 2015 г. – 19 256, 2016 г. – 19 359, 2017 г. – 17 205, 2018 г. – 14 868².

По Волгоградской области прокурорами отменено постановлений о возбуждении уголовного дела: в 2013 г. – 263 (2,4 %³); 2015 г. – 267 (1,9 %); 2016 г. – 301 (1,9 %); 2017 г. – 312 (2 %), 2018 г. – 256 (1,9 %). В Республике Дагестан прокурорами отменено таких решений: в 2013 г. – 27 (1,1 %); 2014 г. – 24 (0,8 %); 2015 г. – 34 (1,09 %); 2016 г. – 43 (1,07 %); 2017 г. – 53 (1,4 %), 2018 г. – 69 (1,7 %), что в принципе свидетельствует о незначительном росте этого показателя⁴.

¹ Здесь приводятся сведения официальной статистики Генеральной прокуратуры РФ по итогам реализации надзорных полномочий прокуроров за исполнением законов как органами дознания, так и органами предварительного следствия.

² См.: Основные статистические данные о деятельности органов прокуратуры // Генеральная прокуратура РФ: сайт. URL: <http://genproc.gov.ru> (дата обращения: 22.02.2019).

³ Процент вычислялся по отношению к абсолютному числу вынесенных постановлений о возбуждении уголовного дела.

⁴ См.: прил. 4.

Как показывают результаты анализа материалов практики органов дознания ОВД в Республике Дагестан, наиболее типичными основаниями отмены прокурорами постановлений о возбуждении уголовных дел выступают:

1) неполнота проведенной проверки сообщения о преступлении (так, 19 марта 2015 г. заместителем прокурора Каякентского района Республики Дагестан было отменено постановление старшего дознавателя ОМВД России по Каякентскому району от 18 марта 2015 г. по факту задержания на берегу Каспийского моря моторной лодки, управляемой И., с рыбой частичковых пород. Дознаватель не принял во внимание нахождение в лодке второго лица, причастность которого к совершению преступления не им проверялась, и вообще не устанавливал, кто же на самом деле занимался незаконной ловлей рыбы¹);

2) грубое нарушение норм УПК РФ при сборе первичного материала (так, прокурором Гумбетовского района Республики Дагестан было отменено постановление о возбуждении уголовного дела по факту обнаружения и изъятия в салоне автомашины А. марихуаны весом 12, 17 г, так как осмотр места происшествия был проведен в 16 ч 30 мин 16 февраля 2015 г. А само событие зарегистрировано в КУСП ОМВД по Гумбетовскому району Республики Дагестан в 17 ч 00 мин (т. е. на полчаса раньше регистрации сообщения²);

3) возбуждение уголовного дела по факту, в котором отсутствуют признаки состава преступления (так, дознаватель ОМВД г. Кизляра возбудил уголовное дело в отношении директора рынка «С» по факту принятия им решений осуществлять некоторым гражданам незаконную предпринимательскую деятельность, при этом дознаватель не принял во внимание изменения Федерального закона от 7 апреля 2010 г. № 60-ФЗ³).

Постановление об отказе в возбуждении уголовного дела представляет собой отклонение притязаний на судебную защиту прав заявителя, а также лиц, чьи права и свободы затронуты этим решением⁴,

¹ См.: Архив ОМВД России по Каякентскому району Республики Дагестан за 2015 г.

² См.: Архив ОМВД России по Гумбетовскому району Республики Дагестан за 2015 г.

³ См.: Архив ОМВД России г. Кизляра за 2013 г.

⁴ См.: Уголовный процесс: учеб. для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / под ред. В. П. Божьева. М.: Спарк, 2002. С. 299.

как незаконных и необоснованных. Поэтому справедливым видится высказывание О. В. Гладышевой, что «для принятия решения об отказе в возбуждении уголовного дела основания должны быть достаточными и убедительными», в отличие от решения о возбуждении уголовного дела, для принятия которого достаточно отдельных предположений о наличии оснований к возбуждению уголовного дела¹. С учетом важности обеспечения гражданам доступа к правосудию, надзор за законностью принимаемых постановлений об отказе в возбуждении уголовного дела составляет особую сферу повышенного внимания прокуратуры. Согласно официальным данным Генеральной прокуратуры РФ было отменено прокурорами постановлений об отказе в возбуждении уголовного дела в 2012 г. – 2 585 732, 2013 г. – 2 575 024, 2014 г. – 2 518 508, 2015 г. – 2 516 501, 2016 г. – 2 494 172, 2017 г. – 2 381 432, 2018 г. – 2 225 641². И хотя с 2012 г. наметилось определенное снижение количества отмененных решений, все равно данные цифры на протяжении нескольких лет остаются стабильно высокими.

По Волгоградской области прокурорами отменено постановлений об отказе в возбуждении уголовного дела в 2013 г. – 19 613 (18 % от числа вынесенных постановлений об отказе в возбуждении уголовного дела), 2014–2015 гг. – 22 313 (23 %); 2016 г. – 20 373 (20 %); 2017 г. – 21 345 (20 %), 2018 г. – 18 456 (17 %). После отмены этих постановлений были возбуждены уголовные дела: в 2013 г. – в 4 167 случаях (3,9 % от числа вынесенных постановлений об отказе в возбуждении уголовного дела), в 2015 г. – 3 218 (3,4 %), 2016 г. – 2 710 (2,7 %), 2017 г. – 2 582 (2,5 %), 2018 г. – 2 814 (2,6 %), что демонстрирует и абсолютное, и относительное снижение данного показателя в указанный период. В Республике Дагестан сопоставимые показатели: прокурорами отменено в 2013 г. – 2 891 (24 %); 2014 г. – 2 428 (23 %); 2015 г. – 2 898 (20 %); 2016 г. – 3 610 (19 %);

¹ См.: Гладышева О. В., Мангарджиев М. В. Цель и средства доказывания в стадии возбуждения уголовного дела // Актуальные проблемы судебной, правоохранительной, правозащитной, уголовно-процессуальной деятельности и национальной безопасности: матер. Всерос. науч.-практ. конф. Краснодар: ООО «Просвещение-Юг», 2016. С. 139–143.

² См.: Основные статистические данные о деятельности органов прокуратуры // Генеральная прокуратура РФ: сайт. URL: <http://genproc.gov.ru> (дата обращения: 22.02.2019).

2017 г. – 3 568 (17,2 %) постановлений об отказе в возбуждении уголовного дела, по которым после дополнительной проверки были возбуждены уголовные дела: в 2013 г. – 295 (2,4 %), 2014 г. – 256 (2,4 %), 2015 г. – 224 (1,6 %), 2016 г. – 217 (1,2 %), 2017 г. – 154 (0,7 %), 2018 г. – 492 (2,2 %), что в относительном исчислении коррелирует с аналогичными показателями по Волгоградской области¹.

Следует учитывать, что инициирование деятельности по отмене таких незаконных решений органов дознания, осуществляющих проверку сообщения о преступлении², может исходить не только от самого прокурора, реализующего свои полномочия в порядке п. 1 ч. 2 ст. 37 УПК РФ, но и от лиц, непосредственно заинтересованных в законном разрешении поданного заявления о преступлении, – заявителей и их представителей, которые могут прямо обратиться к прокурору с жалобой в порядке ст. 124 УПК РФ.

Указанные лица также вправе инициировать обжалование решения следователя руководителю следственного органа и прокурору (ст. 124 УПК РФ)³, однако ни начальник подразделения дознания, ни начальник органа дознания среди адресатов обжалования законом не упомянуты, что видится нам не совсем обоснованным. В предыдущем параграфе мы рассматривали проблему перераспределения полномочий между прокурором и начальником подразделения дознания в части процессуального руководства дознанием. Полагаем, эта идея не будет завершенной в полной мере, если не предусмотреть правило об обжаловании решений, действий и бездействия дознавателей начальнику подразделения дознания в том же формате, что и приносятся жалобы

¹ См.: прил. 4.

² Вопросы ведомственного процессуального контроля, прокурорского надзора и судебного контроля в более развернутом виде будут проанализированы в главе четвертой настоящей монографии. В данном параграфе они затрагиваются частично – в связи с проблематикой обеспечения прав и законных интересов участников проверочных мероприятий.

³ В литературе описывается негативная практика использования «схем» с участием руководителей следственных органов, применение которой ведет к нарушению прав заявителей при отказе в возбуждении уголовного дела (см.: Гринюк Е. Н., Зайцева Е. А. Роль прокурора в обеспечении прав участников досудебного производства по уголовным делам: монография. Волгоград: ВА МВД России, 2013. С. 157). Следует согласиться с авторами, что судебный порядок обжалования отказа в возбуждении уголовного дела является более действенным средством защиты права заявителей на доступ к правосудию.

на решения, действия и бездействие следователя руководителю следственного органа. Целесообразно закрепить нормативно положение, согласно которому начальник подразделения дознания имел бы право отменять незаконные и необоснованные постановления дознавателя об отказе в возбуждении уголовного дела¹. При этом должно сохраниться и обжалование решений, действий и бездействия дознавателей прокурору – с учетом значимости прокурорского надзора в деле обеспечения прав участников уголовного судопроизводства.

Особое место в процедуре обжаловании решений об отказе в возбуждении уголовного дела играет суд – согласно ст. 125 УПК РФ, на что указано в п. 5 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 10 февраля 2009 г. № 1². В данном постановлении Пленум формулирует общие критерии законности и обоснованности решений об отказе в возбуждении уголовного дела, на соответствие которым оцениваемых решений (в том числе органов дознания и дознавателей) надлежит обращать внимание судьям в порядке судебного контроля:

1) соблюдение норм, регламентирующих процедуры проверки сообщения (ст. 20, 144, 145 и 151 УПК РФ: надлежащее реагирование по фактам совершения деяний, уголовное преследование по которым осуществляется в частном, частно-публичном и публичном порядке, – с учетом правил подследственности и подсудности, определяющих компетенцию органов, проводивших проверку, и правомочных принимать по ее итогам решения; выполнение предписаний закона в части регулирования проверочных мероприятий и соблюдения при этом прав и законных интересов лиц, вовлеченных в проверочную деятельность). Так, 29 июня 2015 г. Ленинский районный суд г. Самары удовлетворил жалобу К. в части признания незаконными и необоснованными действий начальника Управления МВД России по г. Самаре, выразившихся в направлении материала проверки

¹ Сходная мысль прослеживается и в публикации О. В. Химичевой и Д. В. Шарова (см.: Химичева О. В., Шаров Д. В. К вопросу об организации прокурорского надзора и ведомственного контроля за законностью и обоснованностью решения об отказе в возбуждении уголовного дела // Вестник Московского университета МВД России. 2015. № 5. С. 99).

² См.: О практике рассмотрения судами жалоб в порядке статьи 125 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации: постановление Пленума Верховного Суда РФ от 10.02.2009 № 1 (ред. от 29.11.2016). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

КУСП № <...> от 10 марта 2015 г. по заявлению К. (заявление от 13 февраля 2015 г.) в ОП № 4 Управления МВД России по г. Самаре для проведения дальнейшей проверки и принятия процессуального решения в порядке ст. 144–145 УПК РФ. Начальник органа дознания отправил заявление в ОП № 4, хотя сведений о том, что на территории, обслуживаемой ОП № 4, совершены действия, которые могут являться преступлением, заявление К. не содержало¹;

2) **наличие оснований к отказу в возбуждении уголовного дела** (юридическим основанием выступает установление обстоятельств, предусмотренных пп. 1–6 ч. 1 ст. 24 УПК РФ, а фактическими основаниями – достаточность доказательственного материала, подтверждающего указанные обстоятельства. Однако в силу положения суда как органа правосудия – он не вправе оценивать обоснованность принятого решения², так как предметом судебного разбирательства по жалобе в порядке ст. 125 УПК РФ на решение по итогам проверки сообщения о преступлении является установление судом обстоятельств, касающихся соблюдения субъектами проверки регламентированной процедуры рассмотрения подобного сообщения, на что указывается в судебных решениях³. Следовательно, обоснованность отказа в возбуждении уголовного дела можно действительно проверить только средствами прокурорского надзора и ведомственного контроля, что не всегда приводит к положительным результатам, о чем мы писали выше. При этом многие исследователи указывают, что незаконный отказ в возбуждении уголовного дела при

¹ См.: Постановление Президиума Самарского областного суда от 17.09.2015 № 44у-154/2015. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

² Хотя в литературе высказываются мнения, что предмет судебного контроля в данной ситуации образуют не только формальные аспекты решения о возбуждении уголовного дела, но и его содержательная часть (см.: Пальчикова Н. В. Судебный контроль как гарантии соблюдения процессуальной формы доказывания и принятия решений в стадии возбуждения уголовного дела // Уголовно-исполнительная система на современном этапе: взаимодействие науки и практики: матер. Междунар. науч.-практ. межведомств. конф. / под общ. ред. А. А. Вотинова. Самара: СЮИ ФСИН России, 2016. С. 466).

³ См.: Постановление Московского городского суда от 11.05.2016 № 4у-1943/2016; Апелляционное постановление Московского городского суда от 15.06.2016 по делу № 10-8378/2016; Постановление Московского городского суда от 11.12.2015 № 4у-6369/2015; Постановление Московского городского суда от 02.02.2015 № 4у/2-215 и др. Доступ к документам из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

наличии признаков преступления или ввиду неполной проверки сообщения о преступлении является одним из самых распространенных способов укрытия преступлений от учета¹);

3) соблюдение при вынесении постановления об отказе в возбуждении уголовного дела требований ст. 148 УПК РФ (так как указанная статья содержит регулирование различных вопросов – от порядка вынесения постановления до требования размещения опровержения в СМИ и установления форм реагирования на незаконный отказ в возбуждении уголовного дела, полагаем, суду надлежит проверять лишь часть аспектов, напрямую связанных с законностью обжалуемого решения, например соблюдение правила отказа в возбуждении уголовного дела при отсутствии состава преступления – только в отношении конкретного лица).

По сути, приведенные выше критерии оценивания судом обжалуемого решения – это условия законности постановления об отказе в возбуждении уголовного дела, которые должны соблюдаться субъектами проверки при принятии такого решения. Этими критериями руководствуются и судьи в ходе судебно-контрольных процедур в порядке ст. 125 УПК РФ, а также вышестоящие судебные инстанции, проверяющие в апелляционном режиме законность и обоснованность данных судебных решений².

¹ См.: Богатова Е. В. Контрольно-надзорная деятельность за законностью отказа в возбуждении уголовного дела // Сибирские уголовно-процессуальные и криминалистические чтения. 2016. № 3 (11). С. 7–15; Буторин Л. А. Новеллы и проблемы для стадии возбуждения уголовного дела // Вектор науки ТГУ. Сер. Юридические науки. 2014. № 2 (17). С. 25–28; Петров А. В. Надзор за законностью отказа в возбуждении уголовного дела // Законность. 2013. № 7. С. 12; Сечной А. М., Проскуряков В. В. Организация прокурорского надзора за исполнением законов органами, осуществляющими деятельность по раскрытию преступлений // Следственная практика: науч.-практ. сб. М., 2015. Вып. 195. С. 118.

² См., напр.: Апелляционное постановление Московского областного суда от 06.11.2014 по делу № 22к-6702 по апелляционной жалобе заявителя К. Ф. на постановление Солнечногорского городского суда Московской области от 25.08.2014, которым оставлена без удовлетворения жалоба заявителя о признании незаконным и необоснованным постановления и. о. дознавателя Крюковского отдела полиции ОМВД России по Солнечногорскому району Московской области от 29.04.2014 об отказе в возбуждении уголовного дела в отношении Ф. в связи с отсутствием в ее действиях состава преступления. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

УПК РФ устанавливает правило, согласно которому уголовное дело может быть возбуждено только при наличии законного повода и достаточных оснований, однако, как свидетельствует практика, случаев необоснованного возбуждения уголовных дел органами дознания достаточно, а каждый случай – это чья-то жизнь, судьба, доброе имя. Так, постановлением дознавателя ОД ОМВД России по Гагаринскому району г. Севастополя возбуждено уголовное дело по ч. 3 ст. 327 УК РФ по факту использования заведомо подложного документа гр-ном К. А., который обжаловал данное решение в Гагаринский районный суд, оставивший жалобу без удовлетворения. Однако Севастопольский городской суд в апелляционном порядке отменил решение Гагаринского районного суда, отметив, что выводы суда первой инстанции о наличии поводов и оснований для возбуждения данного уголовного дела дознавателем не соответствуют фактическим обстоятельствам дела, поскольку эти выводы не подтверждаются доказательствами, рассмотренными в судебном заседании. Так, вопреки закону в качестве повода выступал «рапорт работника прокуратуры». Суд первой инстанции не дал оценку доводам заявителя относительно того, что на момент вынесения обжалуемого постановления о возбуждении уголовного дела у органа дознания не имелось оснований для этого, поскольку состав преступления, предусмотренного ч. 3 ст. 327 УК РФ, является формальным и совершается с прямым умыслом, т. е. виновный заведомо осознает, что используемый им документ является подложным, и тем не менее использует его¹.

По нашему мнению, для возбуждения уголовного дела не требуется полной осведомленности о преступлении². Как справедливо подчеркивает Л. Н. Масленникова, «на стадии возбуждения уголовного дела фиксируется лишь факт обнаружения признаков преступления, что является законным основанием для проведения предварительного расследования»³. Такое суждение в полной мере соответствует как теории,

¹ См.: Апелляционное постановление Севастопольского городского суда по делу № 22к-235/2015. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

² Данный тезис применяется иначе при производстве проверки сообщения о преступлении, по которому предполагается в дальнейшем осуществление дознания в сокращенной форме (см.: параграф четвертый настоящей главы).

³ Уголовно-процессуальное право Российской Федерации: учебник / отв. ред. П. А. Лупинская. М.: Норма, 2009. С. 452.

когда познание события идет от полного незнания (при получении первичной информации) к частичному познанию (принятие решения о возбуждении уголовного дела) и к полному познанию (с позиции органов расследования – при принятии решении о направлении уголовного дела в суд или о прекращении уголовного дела и уголовного преследования), так и практике правоприменения: первоначальная информация не может в полной мере отражать все детали совершенного преступления.

Буквальное толкование ч. 2 ст. 140 УПК РФ свидетельствует, что действия по проверке информации о преступлении должны быть направлены лишь на установление достаточных данных, указывающих на признаки преступления, – и не более того. По этому поводу совершенно справедливым видится мнение И. Л. Петрухина, который, разделяя стадию возбуждения уголовного дела на три этапа, в числе первых указывает «получение сведений о вероятно совершенном преступлении (признаках преступления)»¹. Таким образом, на стадии возбуждения уголовного дела не обязательно иметь сведения обо всех элементах состава преступления. Закон определил тот минимум сведений, который необходим и достаточен для возбуждения уголовного дела, а именно, для того чтобы дать предварительную уголовно-правовую квалификацию содеянному².

И. Л. Петрухин, рассматривая вопрос, почему доследственная проверка потеснила процессуальные формы расследования, называет тому пять причин. Во-первых, пишет ученый, она создает иллюзию коротких сроков расследования... Во-вторых, значительная часть объема работы по расследованию преступлений перекладывается на плечи ревизоров, инспекторов, рядовых сотрудников МВД, не обладающих процессуальными полномочиями. В-третьих, затяжная проверка происходит в случаях, когда по всему видно, что раскрыть преступление вряд ли удастся. В-четвертых, если есть признаки того, что дело придется прекратить, оно не возбуждается. В-пятых, сложилась порочная практика оценки работы дознавателей и следователей

¹ Петрухин И. Л. Возбуждение уголовного дела по действующему УПК РФ // Государство и право. 2005. № 1. С. 64–70.

² См.: Гл. 17. Возбуждение уголовного дела. Поводы и основания для возбуждения уголовного дела // Уголовный процесс: учебник / под ред. В. И. Радченко. М., 2006.

по количеству дел, переданных в суд¹. Дознаватели и следователи с большей охотой возбуждают дела с «судебной перспективой» и воздерживаются от возбуждения дел, которые, по всей вероятности, будут прекращены или приостановлены².

Личный опыт одного из авторов настоящего монографического исследования, связанный с практической деятельностью по расследованию преступлений, а также изучение архивных уголовных дел и «отказных» материалов других дознавателей и следователей системы МВД подтверждает высказанные в литературе суждения. Действительно, нередко границы проверки необоснованно расширяются. Органы расследования при проведении проверки (при наличии достаточных данных) стараются заранее определить, что в случае возбуждения уголовного дела оно будет иметь (и это наиболее предпочтительно) эту самую «судебную перспективу». То есть уже в ходе проверки заявления (сообщения) предпринимаются попытки влиять на показатели в работе, создать условия для соответствия статистики «пресловутому» АППГ³. Это приводит к тому, что при осуществлении проверки производятся излишние проверочные действия, при этом срок проверки необоснованно увеличивается.

Оценивая складывающуюся в таком направлении практику, хотелось бы привести фрагменты интервью В. В. Колокольцева, убежденного сторонника отмены «палочной системы», газете «Известия» (интервью дано спустя 3 дня после назначения его на должность Министра внутренних дел РФ): «Главной оценкой качества нашей работы должна быть личная безопасность граждан, а не „дутые“ показатели»⁴.

Обеспечение законности при принятии решения об отказе в возбуждении уголовного дела гарантирует действенный надзор прокурора на данной стадии уголовного процесса, который призван в случае установления нарушений в ходе проверки законности действий

¹ Как свидетельствуют данные интервьюирования слушателей ВА МВД России, в ряде регионов дознаватели ежемесячно направляют в суд с обвинительным актом (постановлением) от 6 до 8 уголовных дел.

² См.: Петрухин И. Л. Указ. соч.

³ АППГ – аналогичный период предыдущего года.

⁴ Владимир Колокольцев: «Если мы требуем соблюдения законности со стороны граждан, то сами должны быть безупречны» (Интервью газете «Известия». 24.05.2012. URL: <https://xn--b1aew.xn--p1ai> (дата обращения: 11.07.2019).

(бездействия) и решений следователя и дознавателя по приему, регистрации и разрешению сообщений о преступлениях требовать устранения выявленных нарушений (в том числе путем отмены итоговых решений, принимаемых в данной стадии процесса)¹. В этом контексте актуальной является проблема принятия органом дознания решения об отказе в возбуждении уголовного дела по неподследственным дознанию уголовным делам. Ее значимость обусловлена следующими обстоятельствами: во-первых, неурегулированностью этого вопроса в тексте закона, во-вторых, возможностью злоупотреблений должностных лиц органов дознания при разрешении поступившего заявления (сообщения) иной подследственности; в-третьих, сложностью для расследования и установления значимых обстоятельств по делам, неподследственным дознавателям; в-четвертых, важностью обеспечения прав и законных интересов лиц и организаций, потерпевших в результате совершения подобных деяний.

Возможно поэтому Генеральная прокуратура РФ обратила пристальное внимание на данную проблему, отразив свою позицию по ней в информационном письме от 9 апреля 2015 г. № 69-12-2015 «О недостатках прокурорского надзора за исполнением требований уголовно-процессуального законодательства» – «вынесение процессуального решения по результатам проверки законодатель возлагает на орган, к подследственности которого относится данное преступление», рекомендовав прокурорам признавать незаконным отказ в возбуждении уголовного дела по преступлениям подследственности следователей МВД России, если такое решение принимается органами дознания указанного министерства. Тем не менее полагаем, что это утверждение надзирающего ведомства не вытекает из буквального толкования закона, который связывает **правила подследственности** исключительно с полномочиями компетентных органов **расследовать соответствующие уголовные дела** (не случайно, вопросы подследственности регулируются положениями закона, отнесенными к общим условиям предварительного расследования). Кроме того, Конституционный Суд РФ в одном из своих определений вполне однозначно оценивает легитимность принятия решения органами

¹ См.: Богатова Е. В. Контрольно-надзорная деятельность за исполнением законов и ее эффективность в стадии возбуждения уголовного дела: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2016. С. 11.

дознания (должностными лицами этих органов) по сообщениям о преступлениях, не подследственных им, утверждая, что «п. 3 части второй статьи 151 УПК РФ в рамках установления правил определения подследственности лишь перечисляет виды преступлений, уголовные дела о которых подлежат расследованию следователями органов внутренних дел Российской Федерации, и не регламентирует порядок проведения доследственной проверки по сообщению о преступлении. Соответствующие положения закреплены в иных нормах уголовно-процессуального закона, в частности его статьях 144 и 145»¹.

Приведенные доводы позволяют сделать вывод, что предложение Генеральной прокуратуры РФ в этой части противоречит не только закону и правовым позициям Конституционного Суда РФ, но и логике уголовно-процессуальной деятельности: во-первых, часто при проверке сообщения, не содержащего признаки преступления, установить «подследственность» такого деяния просто невозможно; во-вторых, реализация рекомендации Генпрокуратуры РФ приведет к нарушению разумных сроков проверки сообщения о преступлении, когда субъекты проверки начнут «бесконечно» передавать друг другу материалы по подследственности. Именно по этой причине мы считаем необоснованным предложение В. В. Лошкарева² нормативно закрепить рекомендацию Генеральной прокуратуры РФ в части запрета выносить решение об отказе в возбуждении уголовного дела органам дознания по сообщениям, относящимся к подследственности следователей³.

Как было упомянуто выше, одной из острых проблем деятельности органов дознания на первой стадии уголовного процесса является **передача материалов по подследственности**. Закон устанавливает,

¹ Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина В. Н. Стурова на нарушение его конституционных прав пунктом 6 части второй статьи 151 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации: определение Конституционного Суда РФ от 13.10.2009 № 1179-О-О. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант-Плюс». Документ опубликован не был.

² См.: Лошкарев В. В. Проблемные вопросы прокурорского надзора за исполнением требований законодательства о соблюдении подследственности уголовных дел в органах МВД России // Прокурор. 2016. № 4. С. 99–102.

³ Естественно, мы не имеем в виду ситуации, когда речь идет о проверке деяний лиц, обладающих процессуальными иммунитетами, принятие решений по которым отнесено законодателем к исключительной подследственности Следственного комитета РФ.

что при поступлении сообщения о преступлении в правоохранительный орган, который в силу подследственности (ст. 151 УПК РФ) не уполномочен возбудить по нему уголовное дело и расследовать его самостоятельно, этот орган должен передать указанное сообщение и все материалы по нему в тот компетентный орган, в полномочия которого согласно правилам подследственности входит принятие решения по сообщению. Так, полиция обязана принять и зарегистрировать заявление потерпевшего о совершении военным в отношении него преступления, закрепить следы преступления и без промедления в соответствии с ч. 3 ст. 145 УПК РФ направить его по правилам персональной подследственности в военный следственный орган Следственного комитета РФ.

Однако авторов интересует вопрос о передаче сообщения по подследственности с позиции сроков и понятия окончательности принятия этого решения. Исследованию необходимо подвергнуть процессуальное решение, принимаемое по результатам рассмотрения сообщения о преступлении. Так, в соответствии с п. 3 ч. 1 ст. 145 УПК РФ передача материала по подследственности может считаться окончательным решением только для органа или должностного лица, проводившего эту проверку. Орган или должностное лицо, которому адресован материал, передаваемый по подследственности, не может руководствоваться сроками, исчисление которых началось с момента первоначальной регистрации повода (заявления, сообщения)¹, так как:

– во-первых, регистрация сообщения о подследственном ему происшествии произошла «без его ведома», т. е. орган, обязанный по закону провести проверку и принять дальнейшее процессуальное решение, не знает о существовании самого сообщения, по которому ему необходимо будет принимать итоговое решение;

– во-вторых, материал будет получен несколько позднее принятия решения о передаче, возможно по истечении максимального срока проведения проверки. В этом случае получатель материала может быть вообще лишен каких-либо сроков для проведения самостоятельной проверки и будет вынужден принимать процессуальное решение о возбуждении уголовного дела или об отказе в его возбуждении незамедлительно по получении адресованного ему материала.

¹ См. об этом также: Копылова О. П., Медведева С. В. Соблюдение прав граждан при производстве дознания в сокращенные сроки // Актуальные проблемы гуманитарных и естественных наук. 2014. № 8–1. С. 255–258.

При этом действующий приказ МВД России от 29 августа 2014 г. № 736 отдельно не оговаривает указанную ситуацию со сроками, прописывая только процедуры передачи материалов с составлением талона-уведомления о передаче (пп. 27–32 инструкции). На данную правовую неопределенность указывается в юридической литературе¹. Довольно жесткий срок для такой ситуации предлагает установить Л. А. Артемов: «На наш взгляд, сообщение о преступлении, не подследственном органу, в который это сообщение поступило, должно быть незамедлительно, во всяком случае не позднее 24 часов, направлено по подследственности. В случае передачи сообщения о преступлении по территориальной подследственности срок его разрешения исчисляется с момента регистрации в органе, к чьей подследственности оно отнесено. Таким образом, будет ликвидирован пробел в законодательстве, а сроки разрешения сообщений о преступлениях, передаваемых по подследственности, будут исчисляться единообразно²».

На основании изложенного можно сделать вывод: решение о передаче материала по подследственности не является завершающим проверку вообще и предполагает в окончательном варианте принятие одного из первых двух (в зависимости от ситуации) решений. Это означает, что промежуточное решение, которым считается передача материала по подследственности, не может быть поставлено в один ряд с окончательными процессуальными решениями стадии возбуждения уголовного дела, так как результаты его рассмотрения еще не ясны. Статья 145 УПК РФ называется «Решения, принимаемые по результатам рассмотрения сообщения о преступлении», что, как представляется, не совсем точно: сообщение нельзя считать рассмотренным окончательно, пока не принято итоговое решение по материалу, переданному по подследственности, – в виде постановлений о возбуждении уголовного дела или об отказе в возбуждении уголовного дела. Полагаем, более корректным будет наименование ст. 145 УПК РФ *«Решения, принимаемые по поступившим сообщениям о преступлении»*.

¹ См.: Макаренко М. М., Ермаков С. В. Возбуждение уголовного дела: проблемные вопросы // Российский следователь. 2015. № 6. С. 27–31.

² См.: Артемов Л. А. Стадия возбуждения уголовного дела: процессуальные особенности и правовая регламентация действий правоохранительных органов: дис. ... канд. юрид. наук. Владимир, 2004. С. 136.

В контексте данной проблематики следует отметить, что особые сложности на практике вызывает вопрос о передаче материалов именно по территориальной подследственности¹, так как нередко путем принятия такого решения органы внутренних дел «завуалированным способом» уклоняются от учета бесперспективных с точки зрения расследования преступлений и тем самым создают видимость положительной динамики в рамках ведомственной статистики. Особенно востребованной такая передача является по сообщениям о совершении различных преступлений имущественного характера с использованием мобильных устройств и сети Интернет: точное место совершения предполагаемого преступления нередко установить сложно, поэтому субъекты проверки таких сообщений направляют материалы по подследственности в органы внутренних дел, обслуживающие территорию, где зарегистрирован, например, соответствующий абонентский номер (или откуда производился звонок на телефон потерпевшего, или где находился сам потерпевший в момент осуществления с ним мошеннических действий). При этом нет никакой гарантии, что орган, получивший такое сообщение по правилам территориальной подследственности, не использует этот же прием для отправки данного сообщения еще куда-нибудь. Тем временем «астрономические» сроки реагирования на сообщение о преступлении идут (поступивший материал вновь регистрируется в КУСП органа, куда его направили по территориальности, и для него устанавливаются новые процессуальные сроки проверки – и так может происходить неоднократно). При этом защита прав лиц, пострадавших от преступлений, не обеспечивается, доказательственная информация утрачивается². Согласно официальным данным в Волгоградской области по сообщениям, подследственным органам дознания ОВД, было принято решений о передаче материалов по подследственности: в 2013 г. – 47 226 (27 % по отношению к числу поступивших сообщений), 2015 г. – 30 352 (16,7 %), 2016 г. – 22 482 (12,3 %), 2017 г. – 27 711 (14,6 %), 2018 г. – 29 870 (12,6 %). Как видим, методы борьбы с этим способом создания «благополучной

¹ О некоторых проблемах определения территориальной подследственности см.: Францифоров Ю. В. Определение места совершения телефонного мошенничества // Законность. 2016. № 2 (976). С. 51–53.

² См.: Сеидов М. М. Принятие решений на стадии возбуждения уголовного дела: нормативное регулирование и правоприменительные аспекты // Вестник Волгоградской академии МВД России. Волгоград: ВА МВД России, 2017. № 1 (40). С. 101.

ведомственной статистики» не дают ярко выраженного ожидаемого эффекта. В Республике Дагестан эти цифры составляют: в 2013 г. – 12 647 (46 %), 2014 г. – 7 524 (28 %), 2015 г. – 6 469 (22,6 %), 2016 г. – 4 833 (14,6 %), 2017 г. – 12 724 (31,4 %), 2018 г. – 10 459 (26,2 %)¹, что показывает относительно большое количество материалов, направленных по подследственности, на фоне увеличения количества возбужденных дел и вынесенных постановлений об отказе в возбуждении уголовного дела.

Р. Н. Тютюник и Р. Р. Новопашин приводят статистику по Тюменской области, где только в 2014 г. в областное управление внутренних дел из других субъектов необоснованно поступило 108 материалов проверок по сообщениям о преступлениях, содержащих достаточные данные для принятия решения о возбуждении уголовного дела. По некоторым из них срок проверки с момента первичной регистрации составлял от 1 месяца до 2 лет, необоснованные решения о передаче по территориальной подследственности принимались по ним от 2 до 8 раз. И это при том, что в Тюменской области пытаются бороться с такой негативной практикой путем вынесения совместных приказов органов внутренних дел и прокуратуры, где прописываются инструкции по определению территориальной подследственности в спорных случаях².

Полагаем, правовая неопределенность в данном вопросе должна быть устранена путем законодательных усилий, а не только ведомственного регулирования. Для упорядочения временных рамок проведения проверки сообщений о преступлении органом (должностным лицом), получившим сообщение, и сроков передачи материалов по подследственности необходимо установить конкретный процессуальный срок. С этой целью ст. 144 УПК РФ предлагается дополнить ч. 3.1 следующего содержания:

«3.1. В случае возникновения необходимости передачи сообщения по подследственности проверка сообщения должна быть закончена, а решение о передаче материала по подследственности принято

¹ См.: прил. 4.

² См.: Тютюник Р. Н., Новопашин Р. Р. Передача сообщения о преступлении по территориальной подследственности как способ укрытия преступления // Законность. 2015. № 9. С. 34–37. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант-Плюс».

не позднее 7 суток с момента регистрации сообщения. Орган дознания, дознаватель, следователь, руководитель следственного органа, получив сообщение о преступлении, переданное по подследственности в соответствии с пунктом 3 части первой статьи 145 настоящего Кодекса, руководствуются сроками, предусмотренными частью третьей настоящей статьи, учитывая срок первоначально проведенной проверки до передачи материалов проверки по подследственности.».

Представляется, что семисуточный срок достаточен с точки зрения осуществления комплекса мероприятий для установления подследственности и закрепления следов преступления. При этом оставшийся до истечения 10 суток срок – 3 суток – вполне разумен для оценки собранных материалов и принятия итогового решения либо инициирования дальнейшего продления сроков проверки.

Полагаем, что данные изменения в УПК РФ в комплексе с ведомственным регулированием в виде совместных приказов областных прокуратур и УМВД по субъектам Российской Федерации позволят упорядочить процедуру проведения доследственной проверки органом, в чью компетенцию не входит расследование преступления данного вида, а орган, получивший сообщение о подследственном ему преступлении, будет иметь определенный срок, а также законную и реальную возможность для принятия процессуального решения по поступившему материалу проверки. При этом в соответствии с ч. 3 ст. 144 УПК РФ за последними сохраняется право, если нужно провести документальные проверки, ревизии, исследования документов, предметов, трупов, судебные экспертизы, продлить срок проверки до 30 суток с изложением конкретных фактических обстоятельств, послуживших основанием для этого продления.

Таким образом, рассмотрев ряд актуальных вопросов деятельности органов дознания на стадии возбуждения уголовного дела, можно прийти к следующим выводам:

1) должностные лица органов дознания ОВД, участвующие в проверке сообщения о преступлении, должны руководствоваться не только нормами УПК РФ, регулирующими процедуры вовлечения в проверочную деятельность сведущих лиц, но и требованиями приказа МВД России от 11 января 2009 г. № 7, утвердившего Наставление

по организации экспертно-криминалистической деятельности в системе МВД России;

2) считаем нецелесообразным дополнительное закрепление в УПК РФ проверочных мероприятий в виде изъятия предметов и документов и личного досмотра, так как насыщение доследственной проверки административными средствами является регрессом к старой модели дознания, представлявшей собой совокупность административно-правовых и оперативно-разыскных компонентов, от которой уже отказался наш законодатель;

3) полагаем, что позиция Генеральной прокуратуры РФ, изложенная в информационном письме от 9 апреля 2015 г. № 69-12-2015 о вынесении процессуального решения по результатам проверки только органом, к подследственности которого относится данное преступление, противоречит закону, который связывает правила подследственности исключительно с полномочиями компетентных органов расследовать соответствующие уголовные дела, и не соответствует правовым позициям Конституционного Суда РФ;

4) в целях совершенствования нормативной основы проверочных действий на стадии возбуждения уголовного дела следует уточнить второе предложение ч. 1 ст. 144 УПК РФ ссылкой на порядок изъятия в рамках осмотра и освидетельствования, а также установить жесткий семисуточный срок проверки при необходимости передачи материалов по подследственности в новой ч. 3.1 ст. 144 УПК РФ.

3.2. Производство неотложных следственных действий – особое направление уголовно-процессуальной деятельности органов дознания органов внутренних дел

Реформирование уголовного процесса и прежде всего его досудебной части оказало существенное влияние на изменение существенных характеристик ряда уголовно-процессуальных институтов, напрямую связанных с дознанием. Это очень ярко проявляется в отношении неотложных следственных действий, концепция которых в УПК РФ была выстроена на иных принципах, по сравнению

с УПК РСФСР, как справедливо подчеркивает А. Ю. Федюкина¹. Действительно, неотложные следственные действия в системе дореформенного законодательства (УПК РСФСР), проявлявшего преемственность с отдельными институтами дореволюционного уголовного процесса, четко ассоциировались с конкретной формой предварительного расследования – дознанием, проводившимся и по делам, по которым предварительное следствие не было обязательно (дознание с окончанием дела), и по делам, по которым производство предварительного следствия было обязательно (дознание в виде неотложных следственных действий).

После изменения парадигмы дознания в реформированном уголовном процессе, в котором дознание было представлено только как самостоятельная форма предварительного расследования, нормативное регулирование неотложных следственных действий также подверглось серьезной модернизации, которая, на наш взгляд, осуществлена была не достаточно последовательно. Попробуем обосновать наш тезис.

Само понятие неотложных следственных действий в уголовном процессе впервые возникло в 1958 г. после введения в действие Основ уголовного судопроизводства Союза ССР и союзных республик, где в ст. 29 был сформулирован сам термин – «неотложное следственное действие» без расшифровки или толкования его понятия. Принятый в 1960 г. УПК РСФСР также не содержал определения исследуемого понятия. Законодатель лишь ограничился указанием перечня неотложных следственных действий, а также некоторых условий их производства. УПК РСФСР к неотложным следственным действиям отнес: осмотры, обыски, выемки, освидетельствования, задержания, допросы подозреваемого, допросы потерпевших и свидетелей. Условиями производства этих действий УПК РСФСР определил: отнесение уголовного дела к подследственности органов предварительного следствия; необходимость руководства правилами УПК при их проведении; потребность выявления и закрепления следов преступления. Установление нормативного перечня неотложных следственных действий в УПК РСФСР несколько ограничивало правоприменителей в выборе уголовно-процессуального инструментария в условиях

¹ См.: Федюкина А. Ю. Указ. соч. С. 31.

неотложности следственной ситуации, поэтому отказ законодателя от такого подхода ученые восприняли как позитивное явление¹. И только в УПК 2001 г., как было сказано выше, закреплено легальное определение понятия неотложных следственных действий.

УПК РФ специфически определяет неотложные следственные действия: «неотложные следственные действия – действия, осуществляемые органом дознания после возбуждения уголовного дела, по которому производство предварительного следствия обязательно, в целях обнаружения и фиксации следов преступления, а также доказательств, требующих незамедлительного закрепления, изъятия и исследования» (п. 19 ст. 5). В данном определении можно выделить следующие **понятиеобразующие признаки**, которые в совокупности выступают **критериями разграничения неотложных следственных действий от иных любых следственных² и процессуальных действий**:

1. Субъектный признак. Законодатель в контексте этой дефинитивной нормы наделяет правом производства неотложных следственных действий именно орган дознания – заметим, не дознавателя, не следователя. Этот аспект носит принципиальное значение: не случайно ему уделял внимание Конституционный Суд РФ в контексте нормоконтроля оснований для отвода, закрепленных в ч. 2 ст. 41 УПК РФ. Конституционный Суд РФ подчеркнул, что *«органу дознания и действующему от его имени должностному лицу, которое проводило или проводит по уголовному делу оперативно-разыскные мероприятия, не запрещается принимать решение о возбуждении уголовного дела и проводить направленные на первоначальное*

¹ См.: Паутова Т. А. Взаимодействие следователей органов внутренних дел с органами дознания при возбуждении и расследовании уголовных дел: дис. ... канд. юрид. наук. Тюмень, 2005. С. 81. Этот автор указывает, что такой шаг законодателя ожидали многие ученые (К. Б. Гранкин, Ю. Н. Белозеров, В. Е. Чугунов, А. А. Чувилев и др.). Н. И. Букаев также отрицательно оценивал установленный в УПК РСФСР перечень неотложных следственных действий (см.: Букаев Н. М. Теоретические проблемы первоначального этапа расследования преступлений против собственности: дис. ... д-ра. юрид. наук. Владивосток, 2001. С. 204).

² Детальный анализ признаков следственных действий вообще, их отличий от иных процессуальных действий дается в монографиях С. Б. Россинского (см.: Россинский С. Б. Механизм формирования результатов «невербальных» следственных и судебных действий в уголовном судопроизводстве. М.: Проспект, 2015. С. 62–78; Россинский С. Б. Следственные действия. М.: Норма, 2018).

закрепление следов преступления неотложные следственные действия при наличии признаков преступления, по которому производство предварительного следствия обязательно»¹. Должностное лицо органа дознания (а это может быть и штатный дознаватель², и оперуполномоченный уголовного розыска, участковый уполномоченный) при делегировании ему полномочий органа дознания, действуя от его имени, проводит неотложные следственные действия).

Здесь отдельно проанализируем позицию С. Б. Россинского по вопросу о субъектах производства следственных действий вообще. С. Б. Россинский специфически раскрывает субъектный признак при характеристике сущности следственных действий, подчеркивая, что единственным уполномоченным на производство следственного действия субъектом является именно «следователь» (собирательный термин), под которым он подразумевает властных субъектов органов предварительного расследования: «дознавателя, начальника подразделения дознания, следователя-криминалиста и руководителя следственного органа. В части производства следственных действий все эти лица выступают в качестве некой процессуальной альтернативы следователя; в вопросах непосредственного восприятия значимых для уголовного дела сведений их процессуальная роль и связанные с ней полномочия тождественны»³.

¹ По делу о проверке конституционности положения статьи 226.1 Уголовного кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан Республики Казахстан О. Е. Недашковского и С. П. Яковлева: постановление Конституционного Суда РФ от 16.07.2015 № 22-П. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

² Относительно «подключения» дознавателя к производству неотложных следственных действий О. В. Мичурина высказывала критические замечания, подчеркивая, что сотрудники подразделений дознания довольно часто привлекаются к работе по возбуждению уголовных дел и производству неотложных следственных действий по делам, отнесенным к компетенции следователей, даже когда в этом нет острой необходимости; что дознаватели выезжают на осмотр места преступления, явно не отнесенного к их подследственности, осуществляют «неотложные следственные действия в ущерб своим прямым обязанностям, в первую очередь связанным с производством дознания» (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. 428–429).

³ Россинский С. Б. Понятие и сущность следственных действий в уголовном судопроизводстве: дискуссия продолжается // Законы России: опыт, анализ, практика. 2015. № 2. С. 20.

Если фигура дознавателя не вызывает у нас возражений, а также руководитель следственного органа как субъект проверки сообщения о преступлении наделяется полномочиями по осуществлению некоторых следственных действий (ч. 1 ст. 144 УПК РФ), то относительно иных перечисленных ученым субъектов производства следственных действий есть обоснованные сомнения. Так, в силу положений ч. 2 ст. 40.1 УПК РФ начальник подразделения дознания утрачивает свой статус такового, если принимает уголовное дело к производству и осуществляет по нему дознание – в этой ситуации он приобретает полномочия дознавателя по данному делу. Проводить следственные действия он может либо в статусе дознавателя, либо в статусе руководителя группы дознавателей (в случае, если он возглавляет эту группу).

Что касается следователя-криминалиста, то для уголовного судопроизводства данная фигура – «химера», не наделенная собственным процессуальным статусом. Это должность в штатном расписании следственных органов Следственного комитета РФ. В системе действующего нормативного регулирования сотрудник, замещающий эту должность, вовлекается в уголовно-процессуальные отношения в статусе: а) специалиста; б) следователя, самостоятельно осуществляющего предварительное расследование; в) следователя – члена следственной группы; г) руководителя группы следователей, что было убедительно доказано А. Ю. Зотовым на основе анализа правоприменительной практики следственных органов Следственного комитета РФ различных регионов России и действующего закона¹.

Также обращает на себя внимание в этом контексте отсутствие среди правомочных осуществлять следственные действия субъектов в перечне, предложенном С. Б. Россинским, органа дознания, который согласно ч. 1 ст. 144 УПК РФ также вправе в ходе проверки сообщения о преступлении осуществлять следственные действия.

Применительно к неотложным следственным действиям именно орган дознания упомянут законодателем в качестве надлежащего субъекта осуществления этих действий.

¹ См.: Зотов А. Ю. Следователь-криминалист: должностное лицо или процессуальная фигура? // Вестник Волгоградской академии МВД России. 2016. № 1 (36). С. 128–132; Его же. Должностные лица органов предварительного следствия как субъекты уголовно-процессуальной деятельности: дис. ... канд. юрид. наук. Волгоград, 2018. С. 186.

2. Структурно-стадийный признак. Законодатель связывает производство неотложных следственных действий только с наличием возбужденного уголовного дела, что предусматривает включенность этих действий в структуру процессуальной деятельности на стадии предварительного расследования. Однако А. Ю. Федюкина считает, что некоторые неотложные следственные действия (например, осмотр места происшествия) можно проводить и в рамках проверки сообщения о преступлении, называя их «экстренно-неотложными следственными действиями»¹. В отличие от А. Ю. Федюкиной, С. Б. Россинский пишет в этом контексте о «безотлагательных следственных действиях», таких как осмотр места происшествия, трупа, освидетельствование, которые проводятся до возбуждения уголовного дела². Представляется, что его подход в большей степени соответствует разграничению понятий «неотложные» и «безотлагательные» следственные действия.

3. Материально-правовой или процессуально-правовой признак. Речь идет именно о делах, по которым обязательно производство предварительного следствия, т. е. о предметной или родовой подследственности, а также персональной подследственности уголовных дел об общественно опасных деяниях невменяемых лиц и преступлениях несовершеннолетних и особых категорий лиц.

4. Целевой признак раскрывает предназначенность данных действий для незамедлительного выявления, закрепления, изъятия и исследования следов преступления и доказательств. Полагаем, прав И. В. Шабета, что «основными задачами, разрешаемыми при помощи неотложных следственных действий, являются: обнаружение и фиксация следов преступления, а также доказательств, требующих незамедлительного закрепления, изъятия и исследования, **установление, розыск и задержание лица, подозреваемого в совершении преступления; предотвращение готовящегося и пресечение совершаемого преступления**»³. Видится обоснованным расширение

¹ См.: Федюкина А. Ю. Указ. соч. С. 43.

² См.: Россинский С. Б. О полномочиях должностных лиц, осуществляющих следственные действия: вопросы теории и практики // Законы России: опыт, анализ, практика. 2017. № 8. С. 76.

³ Шабета И. В. Сущность, назначение и порядок производства неотложных следственных действий по УПК РФ: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Оренбург, 2004. С. 9.

перечня задач, решаемых в результате осуществления неотложных следственных действий, за счет включения в него **«установления, розыска и задержания лица, подозреваемого в совершении преступления; предотвращения готовящегося и пресечения совершаемого преступления»**, так как это вытекает из буквального толкования чч. 3 и 4 ст. 157 УПК РФ.

5. Сущностно-деятельностный признак. Давая легальное определение неотложных следственных действий, законодатель имеет в виду именно следственные действия, а не любые процессуальные действия органов предварительного расследования¹.

Данные признаки отражают подход законодателя к неотложным следственным действиям, аналогичный дореформенному пониманию этого вида деятельности, выстраивающемуся на жестком увязывании производства неотложных следственных действий **именно органами дознания**.

Дефинитивная норма, закрепленная в п. 19 ст. 5 УПК РФ, является общей нормой по отношению к иным установлениям законодателя, детализирующим категорию «неотложные следственные действия». Так, в ст. 157 УПК РФ основной акцент законодателем сделан на субъектном составе органов дознания, уполномоченных при наличии признаков преступления, подследственного следователю, возбудить уголовное дело и произвести по нему неотложные следственные действия. При этом анализ п. 1 ч. 2 ст. 157 УПК РФ показывает бессистемность внесения изменений в текст УПК: в этой норме сохранилось указание на п. 8 ч. 3 ст. 151 УПК РФ, который был исключен Федеральным законом от 3 июля 2016 г. № 329-ФЗ в связи с ликвидацией Федеральной службы Российской Федерации по контролю за оборотом наркотиков².

Статья 157 УПК РФ выстроена в формате «старого парадигмального подхода» законодателя, так как буквальный анализ ее содержания указывает на то, что неотложные следственные действия осуществляются исключительно органами дознания (в том числе – органами

¹ Далее в настоящем параграфе мы рассмотрим взаимосвязь в структуре неотложных следственных действий процессуальной и непроцессуальной составляющих.

² См.: О внесении изменений в статью 230 Уголовного кодекса Российской Федерации и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации: федер. закон от 03.07.2016 № 329-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

дознания «эпизодической компетенции»)), а порядок взаимодействия органов дознания со следователем после передачи ему уголовного дела по завершении неотложных следственных действий полностью воспроизводит ранее установленные процедуры (по делам, по которым обнаружено или не обнаружено лицо, совершившее преступление, – чч. 3 и 4 ст. 157 УПК РФ). По сути, здесь речь идет о **неотложных следственных действиях в узком смысле этого слова**.

Однако в другой специальной норме, также размещенной законодателем в главе УПК РФ, определяющей общие условия предварительного расследования, дается более **широкая интерпретация неотложных следственных действий** – как действий, проводимых следователем, дознавателем по уголовным делам, им не подследственным (ч. 5 ст. 152 УПК РФ). Таким образом, в понимании законодателя неотложные следственные действия не являются «эксклюзивным достоянием» органов дознания: их могут проводить следователи и дознаватели. По этой причине законодатель в УПК РФ не относит неотложные следственные действия к самостоятельному виду дознания¹.

Указанное обстоятельство дало А. Ю. Федюкиной основание выделить в качестве определяющих признаков неотложных следственных действий: 1) срочность их производства; 2) осуществление данных действий должностными лицами и органами по уголовным делам, отнесенным к компетенции иных органов и должностных лиц². С учетом этого А. Ю. Федюкина проводит разграничение **первоначальных и неотложных следственных действий**, причисляя

¹ Тем не менее ряд авторов настойчиво предлагают вернуть статус самостоятельного вида дознания неотложным следственным действиям – как это было в УПК РСФСР (см.: Ковтун А. В. Дознание в российском уголовном процессе и особенности его производства по отдельным категориям уголовных дел: дис. ... канд. юрид. наук. Омск, 2006. С. 11; Мичурина О. В. Является ли проведение органом дознания неотложных следственных действий разновидностью дознания? // Законодательство. 2005. № 6. С. 83–84). А некоторые авторы продолжают считать неотложные следственные действия самостоятельным видом дознания (см.: Осипов А. А. О субъектах, осуществляющих предварительное расследование в форме дознания по действующему уголовно-процессуальному законодательству РФ // Российский следователь. 2009. № 11. С. 9–12; Чабукиани О. А. Ускоренное (упрощенное) расследование: «за» и «против» // Российская юстиция. 2012. № 12. С. 67–69.

² См.: Федюкина А. Ю. Указ. соч. С. 32.

к первой категории те следственные действия, с которых целесообразно начинать расследование органу по делу, отнесенному к его компетенции. Такой подход нам видится более обоснованным, чем позиция О. А. Поддубной, которая утверждает, что «содержанием первоначального этапа является производство **первоначальных неотложных** следственных действий»¹, чем фактически нивелируются сущностные отличия указанных двух видов следственных действий, так как данным автор использует как синонимы прилагательные «первоначальные» и неотложные».

А. Ю. Федюкина предложила следующую дефиницию неотложных следственных действий: это специфическая форма «начала производства предварительного расследования в условиях безотлагательности лицом, к компетенции которого не относится возбужденное им дело, независимо от того, каким образом будет расследоваться в дальнейшем это уголовное дело – в форме следствия или в форме дознания»². Аналогичная позиция высказана этим автором и в последней ее работе – в части субъектного состава лиц, проводящих неотложные следственные действия³.

Мы согласны с такой трактовкой **с точки зрения УПК РФ**, так как в системе действующего нормативного регулирования неотложные следственные действия не являются дознанием, но предварительным следствием они тоже не могут быть признаны; однако после возбуждения уголовного дела по нему осуществляется расследование, причем расследование – вне установленных двух процессуальных форм.

¹ Поддубная О. А. Расследование преступлений на первоначальном этапе (уголовно-процессуальные и организационные вопросы): дис. ... канд. юрид. наук. Ростов-н/Д, 2002. С. 41. Это сочетание – «первоначальные неотложные следственные действия» – часто встречается в указанной работе: на с. 76 автор формулирует цели и задачи этих действий, на с. 82 исследует их эффективность.

² Федюкина А. Ю. Указ. соч. С. 33.

³ См.: Федюкина А. Ю., Резван А. П. Правовая природа неотложных следственных действий // Вестник Волгоградской академии МВД России. 2017. № 1. С. 113.

Однако следует заметить, что в проект дефинитивной нормы п. 19 ст. 5 УПК РФ, разработанный А. Ю. Федюкиной, включен и временной аспект, предусматривающий производство неотложных следственных действий **как до**, так и после возбуждения уголовного дела, что несколько противоречит утверждению данного автора, что неотложные следственные действия представляют собой «специфическую форму **начала производства предварительного расследования**» (Федюкина А. Ю., Резван А. П. Указ соч. С. 113).

Здесь следует упомянуть позицию Г. П. Химичевой, которая предлагала «производство неотложных следственных действий, установленное в УПК РФ как часть досудебного производства, не относящаяся к дознанию и предварительному следствию, **рассматривать одним из видов дознания**, или первоначальным этапом расследования преступлений, по которым производство предварительного следствия обязательно, в целях закрепления доказательств и установления лица, совершившего преступление»¹. Полагаем, что подход А. Ю. Федюкиной является более точным и последовательным с точки зрения законодателя, так как он объясняет сущность любых неотложных следственных действий – вне зависимости от субъекта, их производящего, и будущей формы расследования. И вряд ли неотложные следственные действия в современной нормативной интерпретации можно считать одним из видов дознания, так как в силу ч. 5 ст. 152 УПК РФ их могут проводить и следователи – причем и по делам, подследственным другим органам предварительного следствия. Такое понимание поднимает «на один уровень» с формами расследования неотложные следственные действия, что, как представляется, неверно. Неотложные следственные действия начинают стадию расследования (не по каждому уголовному делу, конечно). Это, действительно, специфическая форма начала предварительного расследования, которая протекает вне традиционных форм расследования – предварительного следствия и дознания.

Этот вид деятельности с точки зрения структуры стадии предварительного расследования **должен позиционироваться именно как этап производства по уголовному делу**, в ходе которого органы дознания, обладая не только процессуальными, но и административными и оперативно-разыскными средствами, обеспечивают решение важной задачи: раскрытия преступления, установления лиц, его совершивших, выявления и закрепления следов преступления.

¹ Химичева Г. П. Досудебное производство по уголовным делам: концепция совершенствования уголовно-процессуальной деятельности: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2003. С. 22.

М. С. Колосович также относит производство неотложных следственных действий к одному из видов дознания (см.: Колосович М. С. Обеспечение прав и законных интересов участников уголовного судопроизводства на досудебных стадиях: теоретические и практические аспекты: монография. Волгоград: ВА МВД России, 2012. С. 110).

Следовательно, в структуру деятельности органов дознания на этом этапе включена не только процессуальная составляющая в виде собственно неотложных следственных действий, но и иных процессуальных действий, о которых пишут некоторые авторы. Например, И. Г. Хисматуллин предлагает законодательно закрепить новое содержание данного этапа в п. 19 ст. 5 УПК РФ, назвав его «неотложные следственные и иные процессуальные действия»¹. Полагаем, такой подход является недостаточно оправданным, так как «параллельно» с уголовно-процессуальной деятельностью органы дознания осуществляют и оперативно-разыскные мероприятия, которые тогда тоже должны быть обозначены в наименовании этого этапа. Сохранение названия «неотложные следственные действия», по нашему глубокому убеждению, – не просто дань историческим традициям: это название содержит сущностный признак деятельности органов дознания на данном этапе, так как именно следственные действия являются основным способом собирания и закрепления доказательств, обладая всеми необходимыми чертами для качественного формирования доказательств в условиях соблюдения прав и законных интересов участников судопроизводства, будучи при этом обеспеченными государственным принуждением.

Попытку дать определение неотложных следственных действий (в условиях действия УПК РФ) предпринимал и И. В. Шабета, который предлагал «под неотложными следственными действиями понимать осуществляемый в установленном уголовно-процессуальном законом порядке комплекс безотлагательных и незаменимых следственных действий, осуществляемых органами дознания, следователем, а также специально уполномоченными на производство данных действий органами и лицами, по неподследственной им категории уголовных дел, по которым производство предварительного следствия является обязательным, с момента возбуждения уголовного дела до момента передачи его прокурору с целью направления по подследственности»².

¹ Хисматуллин И. Г. Полномочия органов дознания по российскому уголовно-процессуальному законодательству: процессуальный и организационный аспекты: монография. Хабаровск: РИО ДВЮИ МВД России, 2014. С. 50.

² Шабета И. В. Сущность, назначение и порядок производства неотложных следственных действий по УПК РФ: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Оренбург, 2004. С. 9.

Однако в данном определении автор связывает производство неотложных следственных действий исключительно с категорией уголовных дел о преступлениях, отнесенных к подследственности следователей, что не совсем верно с точки зрения позиции законодателя. Дело в том, что «географически» новелла о производстве неотложных следственных действий и следователями, и дознавателями располагается в статье, посвященной территориальной подследственности, что **требует толковать ее в системном единстве с правилами передачи уголовных дел по территориальной подследственности**. Это означает, что дознаватель (равно как и следователь) могут после возбуждения уголовного дела обнаружить, что это преступление по территориальному признаку относится к компетенции дознавателя (или следователя) иного территориального правоохранительного органа. В этой ситуации они поступают почти так же, как это предписано в ч. 3 ст. 145 УПК РФ при принятии решения по сообщению о преступлении с передачей его по подследственности: «орган дознания, дознаватель, следователь, руководитель следственного органа принимает меры по сохранению следов преступления». Их задача в описываемом случае – закрепить следы, предотвратить их уничтожение или видоизменение в период, пока уголовное дело будет пересылаться по подследственности. Они не преследуют цели установить по неподследственным им делам лиц, причастных к совершению преступления, задержать их, так как у следователя и дознавателя, в отличие от органа дознания, в арсенале отсутствует оперативно-разыскной потенциал, который позволяет раскрывать преступление по горячим следам, обнаруживать и непосредственно задерживать подозреваемых (в силу п. 4 ч. 2 ст. 38 и п. 1.1 ч. 3 ст. 41 УПК РФ следователь и дознаватель дают «обязательные для исполнения письменные поручения о проведении оперативно-разыскных мероприятий, о производстве отдельных следственных действий, об исполнении постановлений о задержании, приводе, заключении под стражу и о производстве иных процессуальных действий», а также получают содействие при их осуществлении).

Сказанное позволяет прийти к выводу, что **законодатель некорректно в ч. 5 ст. 152 УПК РФ использует категорию «неотложные следственные действия»**, экстраполируя ее на общественные отношения, складывающиеся в ином правовом режиме. Буквальное толкование ст. 157 УПК РФ в совокупности с п. 19 ст. 5 УПК РФ подтверждает, что **феномен неотложных следственных действий**

заключается именно в той его специфической особенности, которая обусловлена полномочиями субъекта их производства – органа дознания. Именно орган дознания, сочетая уголовно-процессуальные, административные и оперативно-разыскные средства, может в кратчайшие сроки не только выявить и закрепить следы преступления, исследовать обнаруженные доказательства, но и пресечь преступную деятельность лиц, совершивших деяние в условиях очевидности, установить причастных к совершению преступления лиц и задержать их. В этом – непреходящая процессуальная ценность неотложных следственных действий, как особого направления деятельности органов дознания¹. Нивелирование отличий этих действий от действий субъектов, уполномоченных осуществлять предварительное расследование в форме следствия и дознания, – это системная ошибка нашего законодателя, которую необходимо исправлять. При этом следует отметить, что в большинстве изученных нами комментариев к УПК РФ авторы индифферентно относятся к этой терминологической оплошности законодателя, не обращая внимания на существенные отличия в деятельности, осуществляемой в порядке ст. 157 УПК РФ и в порядке ч. 5 ст. 152 УПК РФ².

Так, Б. Т. Безлепкин, комментируя указанную норму, пишет следующее: «Установив, что уголовное дело ему не подследственно, следователь или дознаватель, в чьем производстве оно находится, обязан произвести все неотложные следственные действия, чтобы

¹ Тем не менее И. Г. Хисматуллин считает, что неотложность и следственного, и процессуального действия не должна зависеть от подследственности уголовного дела, от субъекта, правомочного его расследовать (см.: Хисматуллин И. Г. Указ. соч. С. 51).

² См.: Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации. Главы 1–32.1. Постатейный научно-практический комментарий / отв. ред. Л. А. Воскобитова. М.: Российская газета, 2015; Безлепкин Б. Т. Краткое пособие для следователя и дознавателя. М.: Проспект, 2011; Смирнов А. В., Калиновский К. Б. Комментарий к Уголовно-процессуальному кодексу Российской Федерации (постатейный) / под общ. ред. А. В. Смирнова. Подготовлен для системы КонсультантПлюс, 2012; Рыжаков А. П. Комментарий к Уголовно-процессуальному кодексу Российской Федерации (постатейный). Подготовлен для системы КонсультантПлюс, 2010; Комментарий последних изменений Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации и Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» (постатейный) / В. Т. Тomin [и др.]. М.: Юрайт, 2007.

обеспечить успех дальнейшего расследования и лишь после этого представить дело прокурору для направления его по подследственности»¹. А. П. Рыжаков высказывает мнение о содержании этой же нормы, что следователь и дознаватель по неподследственным им по территориальному признаку подследственным уголовным делам «вправе произвести любое неотложное следственное действие»². То есть все эти авторы воспринимают позицию законодателя, закрепленную в ч. 5 ст. 152 УПК РФ, как некую «данность», не видя в этой позиции ошибочного применения термина «неотложные следственные действия». Сходную позицию по сущности неотложных следственных действий в условиях необходимости передачи уголовного дела по подследственности отразил в своей дефиниции А. А. Крымов³.

Несколько иначе (более корректно) о территориальной подследственности в ситуации, регулируемой п. 5 ст. 152 УПК РФ, пишет В. С. Шадрин, который в комментарии к этой норме указал: «*Безотлагательность* выполнения следственных действий по делу, не подследственному данному следователю, определяется необходимостью срочного выявления и процессуального закрепления следов преступления, которые могут быть безвозвратно утрачены до принятия дела к своему производству другим следователем после передачи ему дела по подследственности»⁴. В. С. Шадрин верно выделяет признак данных действий – их *безотлагательность* ввиду возможности утраты доказательственной информации в период передачи уголовного дела по подследственности.

Расширительное толкование некорректных формулировок законодателя приводит к проблемам правоприменительного характера. Так, С. Супрун, взяв за основу довольно распространенную на практике

¹ Безлепкина Б. Т. Комментарий к Уголовно-процессуальному кодексу Российской Федерации (постатейный). М.: КНОРУС, 2010. 688 с. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

² Рыжаков А. П. Комментарий к Уголовно-процессуальному кодексу Российской Федерации. М.: НОРМА, 2003. С. 419.

³ См.: Крымов А. А. Уголовно-процессуальная деятельность органов и учреждений уголовно-исполнительной системы России: дис. ... д-ра. юрид. наук. М., 2015. С. 210.

⁴ Научно-практический комментарий к Уголовно-процессуальному кодексу Российской Федерации / под общ. ред. В. М. Лебедева; науч. ред. В. П. Божьев. М.: Спарк, 2002. С. 312.

ситуацию (дежурный следователь в отсутствие дознавателя возбудил уголовное дело, изначально относящееся к подследственности органа дознания, провел неотложные следственные действия, а затем передал это дело руководителю следственного органа для решения вопроса о передаче его в отдел дознания), утверждает, что «прокурор, получив копию постановления о возбуждении уголовного дела, усмотрел в действиях следователя превышение процессуальных полномочий, выразившееся в том, что следователь, являясь, по мнению прокурора, ненадлежащим субъектом, незаконно возбудил уголовное дело и, не имея на то права, провел по нему ряд следственных действий. На этом основании прокурор счел результаты производства *неотложных следственных действий* не имеющими юридической силы»¹.

Одним из оснований для признания правомерной позиции прокурора в описываемой ситуации С. Супрун считает ведомственный документ – Указание Генерального прокурора РФ от 29 января 2008 г. № 14/49 «Об усилении прокурорского надзора за исполнением требований закона о соблюдении подследственности уголовных дел», согласно п. 1.1 которого прокуроры должны были «при организации проверок исполнения органами предварительного следствия и дознания требований федерального законодательства *при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях* немедленно реагировать на установленные факты нарушения *подследственности*»². Мы ранее, в предыдущем параграфе, в контексте проблематики законности отказа в возбуждении уголовного дела уже затрагивали вопросы подследственности, аргументируя наши выводы ссылкой на правовые позиции Конституционного Суда РФ по жалобе гражданина В. Н. Стурова в части того, что вопросы подследственности относятся к общим условиям предварительного расследования, регулируются нормами, определяющими порядок производства по возбужденному уголовному делу, и «не регламентируют порядок

¹ Супрун С. Подследственность и полномочия по производству неотложных следственных действий // Уголовное право. 2009. № 6. С. 94–96.

² Об усилении прокурорского надзора за исполнением требований закона о соблюдении подследственности уголовных дел: указание Генпрокуратуры РФ от 29.01.2008 № 14/49. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс». Документ опубликован не был, утратил силу в связи с изданием указания Генпрокуратуры РФ от 19.12.2011 № 433/49.

проведения доследственной проверки по сообщению о преступлении»¹. С учетом этого полагаем, что аспекты законности возбуждения компетентным органом предварительного расследования уголовного дела и производства по нему неотложных действий (в том числе в контексте ч. 5 ст. 152 УПК РФ) не следует жестко увязывать с соблюдением правил подследственности, так как при решении вопроса о возбуждении уголовного дела не всегда усматривается принадлежность проверяемого события по подследственности конкретному органу. Поэтому, исходя из принципа публичности², при обнаружении следователем признаков преступления, подследственного органу дознания, он должен принять меры по установлению события преступления и изобличению лица, его совершившего (ч. 2 ст. 21 УПК РФ).

На основании изложенного считаем, что, исходя из назначения уголовного судопроизводства, а также требований об оперативности реагирования на совершенные преступления, следователь, как и орган дознания, должен иметь право при обнаружении преступления, подследственного органу дознания или иному органу предварительного следствия, в случае необходимости возбуждать уголовное дело и производить по нему следственные действия в целях закрепления следов преступления.

Однако остается открытым вопрос: действительно ли проводимые в таком режиме следователем и дознавателем действия являются **неотложными следственными действиями** именно в том значении, которое им придает законодатель в п. 19 ст. 5 и ст. 157 УПК РФ? Полагаем, что это несколько иная деятельность, в противном случае законодатель в ст. 41 и 38 УПК РФ указал бы среди полномочий следователя и дознавателя «производство неотложных следственных действий», как это сделано, например, в ч. 2 ст. 40 УПК РФ для

¹ Определение Конституционного Суда РФ от 13.10.2009 № 1179-О-О. URL: <https://zakonbase.ru> (дата обращения: 07.04.2019).

² Как справедливо подчеркивает М. Т. Аширбекова, «принцип публичности в стадии возбуждения уголовного дела проявляется в том, что органы и должностные лица, принимая итоговые решения, осуществляют первоначальное применение уголовного закона и являются единственными субъектами возбуждения уголовного дела» (Аширбекова М. Т. Принцип публичности уголовного судопроизводства: понятие, содержание и пределы действия: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Екатеринбург, 2009. С. 36).

органов дознания. Логичнее для этой деятельности следователя и дознавателя применить иной термин – **«следственные действия, проводимые в безотлагательном режиме»**, а этап «неотложные следственные действия» как специфическое начало предварительного расследования отнести к исключительной компетенции органов дознания.

Специфика этапа неотложных следственных действий заключается в том, что при получении сведений о преступлении органы дознания применяют не только уголовно-процессуальные, но и другие, находящиеся в их компетенции, меры. Наиболее характерно это для полиции, имеющей правовую возможность действовать не только в уголовно-процессуальном¹, но и в административном и оперативно-разыскном направлениях. Получаемые в рамках указанных действий сведения часто обуславливают необходимость производства органами расследования определенных неотложных следственных действий. В обоснование такого вывода И. В. Шабета приводит результаты изучения 173 уголовных дел, расследованных ОВД г. Оренбурга, по которым проводились неотложные следственные действия. Обобщение показало, что в подавляющем большинстве случаев производство обыска на данном этапе осуществляется на основании данных, полученных при проведении по делу оперативно-разыскных мероприятий².

Представляет интерес то обстоятельство, что необходимость в производстве любого следственного действия может возникнуть внезапно, в зависимости от сложившейся следственной ситуации. Часто такая необходимость может быть продиктована на самом раннем этапе расследования преступного деяния. В иных случаях она может возникнуть на первоначальном этапе проведения проверки,

¹ Имеется в виду производство не только следственных, но и иных процессуальных действий, под которыми О. В. Гладышева и Т. Р. Устов понимают «предусмотренные уголовно-процессуальным законом действия, совершаемые уполномоченными должностными лицами и государственными органами, характеризующиеся отсутствием либо наличием упрощенной (в сравнении со следственными действиями) процессуальной формой и подкрепляемые мерами процессуального принуждения» (Гладышева О. В., Устов Т. Р. Обеспечение прав участников следственных и иных процессуальных действий при проверке сообщения о преступлении: монография. М.: Юрлитинформ, 2017. С. 51).

² См.: Шабета И. В. Производство неотложных следственных действий по УПК РФ. Уфа: УЮИ МВД России, 2006. С. 10.

т. е. потребность в производстве таких действий может быть продиктована самим фактом совершения преступного деяния в связи с появлением в расследуемом деле новой доказательственной информации, новых данных оперативно-разыскных мероприятий, а также изменения существующих или появления новых следственных версий.

Итак, надлежит разграничивать категории «производство следственных действий в случае возникновения необходимости»¹, «неотложные следственные действия» и «следственные действия, проводимые в безотлагательном режиме». В юридической литературе и на практике понятие неотложных следственных действий иногда ошибочно ассоциируется со следственными действиями, которые проводятся в случаях, не терпящих отлагательства (ч. 5 ст. 165 УПК РФ)², а также с первоначальными следственными действиями. Так, «осмотр места происшествия – первоначальное и неотложное следственное действие» – определяют Ю. К. Якимович, Т. Д. Пан³. О. В. Коробских дает более свободное толкование этих понятий и пишет по этому поводу следующее: «Для характеристики следственных действий, осуществляемых на первоначальном этапе расследования, употребляются термины «первоначальные» и «неотложные». Первоначальные – такие следственные действия, с которых целесообразно начинать расследование преступлений определенного вида»⁴. Категория «первоначальный» применительно к следственным действиям употребляется в криминалистической науке⁵, характеризуя этапность производства по уголовному делу, структуру деятельности по раскрытию преступления.

¹ Когда появляются фактические основания для их производства.

² Здесь следует подчеркнуть, что Н. С. Манова и П. В. Фомичев вполне обоснованно называют такую категорию следственных действий – действиями, которые проводятся «в исключительных случаях на основании постановления следователя (дознателя), но с последующим уведомлением суда о произведенном следственном действии» (Манова Н. С., Фомичев П. В. Решение о производстве следственного действия как процессуальное основание его проведения // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2015. № 2 (103). С. 209).

³ Якимович Ю. К., Пан Т. Д. Досудебное производство по УПК Российской Федерации. СПб.: Юрид. центр Пресс, 2003. С. 169.

⁴ Коробских О. В. Дознание в органах внутренних дел: курс лекций. М.: ИМЦ ГУК МВД России, 2003. С. 61.

⁵ На это справедливо указано в учебной литературе (см.: Гаврилов А. К. Следственные действия (процессуальная характеристика, тактические и психологические особенности): учеб. пособие. Волгоград: ВСШ МВД России, 1984. С. 9).

Однако с точки зрения уголовно-процессуальной этот термин («первоначальный») законодателем никак не ассоциируется со следственными действиями: в тексте УПК РФ он употребляется только в контексте «первоначального списка» кандидатов в присяжные заседатели (ч. 17 ст. 327 УПК РФ) и в контексте дополнительных и первоначальных апелляционных жалоб (ч. 4 ст. 389.9 УПК РФ).

Что касается «безотлагательности» и «исключительности» *как детерминирующих признаков неотложных следственных действий*, то они были предметом отдельного исследования В. В. Хатуаевой и Е. В. Рябцевой¹. При этом авторы, озаглавив таким образом свою статью, фактически в ней ведут речь **не о неотложных следственных действиях** в контексте ст. 157 УПК РФ, а о действиях, осуществляемых в безотлагательном режиме (ч. 5 ст. 165 УПК РФ), что не одно и то же. Указанные авторы тем не менее справедливо отмечают, что «к случаям, не терпящим отлагательства, относятся такие обстоятельства, когда:

а) основания для производства действий возникли внезапно, при производстве иных следственных действий;

б) необходимость их производства объективно диктуется обстановкой только что совершенного преступления;

в) поступили сведения о том, что заинтересованные лица приступили к уничтожению доказательств по делу»², что позволяет осуществить производство процессуальных действий либо в ночное время, либо до возбуждения уголовного дела, либо без получения согласия суда или процессуального руководителя на производство действия в случае, если такое решение необходимо, с последующим уведомлением указанного субъекта о полученных результатах.

Однако В. В. Хатуаева и Е. В. Рябцева не принимают во внимание то, что безотлагательность производства следственного действия связана с его тактическими особенностями проведения, а «неотложность следственных действий» в контексте п. 19 ст. 5 и ст. 157 УПК РФ – это иная характеристика, обусловленная подследственностью

¹ См.: Хатуаева В. В., Рябцева Е. В. Безотлагательность и исключительность как детерминирующие признаки неотложных следственных действий // Законы России: опыт, анализ, практика. 2015. № 2. С. 50–58. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

² Там же.

преступления и субъектом, проводящим эти действия. **На этапе неотложных следственных действий орган дознания может проводить следственные действия и в безотлагательном режиме, руководствуясь правилами ч. 5 ст. 165 УПК РФ.** Поэтому их утверждение, что «безотлагательность и исключительность» выступают «как детерминирующие признаки неотложных следственных действий», в контексте проблематики их статьи видится нам некорректным. Действительно, опасения утраты доказательств являются мотивирующими и при производстве неотложных следственных действий, и при производстве следственных действий в безотлагательном режиме. Однако, как мы писали в начале настоящего параграфа, позиция законодателя, заложенная в дефинитивной норме п. 19. ст. 5 УПК РФ, отражает кроме этого аспекта (мы его называли «целевым») еще и такие важные признаки, как **субъектный, структурно-стадийный, материально-правовой или процессуально-правовой, а также сущностно-деятельностный.**

Полагаем, что в вопросе определения безотлагательности производства следственных действий требуется правовая определенность, которой можно достичь путем внесения разъяснений в ст. 165 УПК РФ в виде новой части 6. Для формулирования законодательных признаков безотлагательности производства следственных действий можно использовать в качестве нормативной модели положения п. 1.9 приказа Председателя Следственного комитета РФ от 15 января 2011 г. № 2, в котором буквально указано следующее:

«1.9. Не допускать производство следственных действий, требующих вынесения судебного решения, без его получения, кроме случаев, не терпящих отлагательства, когда:

а) необходимо реализовать меры по предотвращению, пресечению преступления, закреплению его следов;

б) фактические основания для производства указанных следственных действий появились в ходе осмотра, обыска и выемки в другом месте;

в) промедление с их производством позволит подозреваемому скрыться;

г) неотложность их проведения обусловлена обстановкой только что совершенного преступления;

д) возникла реальная угроза уничтожения или сокрытия искомых объектов;

е) имеются достаточные основания полагать, что лицо, находящееся в помещении или ином месте, в котором производятся какие-либо следственные действия, скрывает при себе предметы или документы, могущие иметь значение для уголовного дела»¹.

Перечень указанных признаков очень актуален, его можно использовать в двух целях: во-первых, для уточнения режима безотлагательности в ст. 165 УПК РФ; во-вторых, в качестве основы для формулирования случаев необходимости безотлагательного закрепления следов при передаче уголовного дела по подследственности в порядке ч. 5 ст. 152 УПК РФ. Последнее важно для законодательного разграничения собственно неотложных следственных действий, проводимых органами дознания согласно п. 19 ст. 5 и ст. 157 УПК РФ², и действий следователя и дознавателя по закреплению следов преступления при обнаружении, что уголовное дело подследственно по территориальности другому органу предварительного расследования. И хотя С. Б. Россинский считает, что введение в закон подобного перечня «может привести к правовой беспомощности следователя в какой-то нетипичной ситуации, то есть не подпадающей под указанную в законе гипотезу, но, тем не менее, объективно требующей безотлагательного реагирования со стороны правоохранительных органов»³, мы считаем, что правовая определенность – лучше, чем произвольное усмотрение правоприменителя, особенно в той ситуации, когда речь идет об ограничении конституционных прав граждан, на что указывал

¹ Об организации предварительного расследования в Следственном комитете Российской Федерации: приказ Следственного комитета РФ от 15.01.2011 № 2. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс». Документ опубликован не был.

² В этой связи нам импонирует традиционный подход к пониманию неотложных следственных действий С. Б. Россинского, под которыми он подразумевает « всю осуществляемую органом дознания процессуальную деятельность до момента передачи уголовного дела следователю (п. 19 ст. 5, ч. 1–3 ст. 157 УПК РФ)» (Россинский С. Б. Концептуальные основы формирования результатов «невербальных» следственных и судебных действий в доказывании по уголовному делу: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2015. С. 252).

³ Россинский С. Б. Концептуальные основы формирования результатов «невербальных» следственных и судебных действий в доказывании по уголовному делу: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2015. С. 350.

Конституционный Суд РФ¹. Тем более, что практически такой же перечень (с небольшой корректировкой) приведен в абз. 2 п. 16 нового постановления Пленума Верховного Суда РФ от 1 июня 2017 г. № 19 «О практике рассмотрения судами ходатайств о производстве следственных действий, связанных с ограничением конституционных прав граждан (статья 165 УПК РФ)»².

Итак, на основе предпринятого в данном параграфе исследования феномена неотложных следственных действий можно констатировать следующее:

1) в пункте 19 ст. 5 УПК РФ законодатель сформулировал концепт неотложных следственных действий в узком смысле этого слова, используя для формулирования дефинитивной нормы следующие признаки, позволяющие отграничить неотложные следственные действия от всех иных следственных действий: **субъектный; структурно-стадийный; материально-правовой или процессуально-правовой (подследственный); целевой; сущностно-деятельностный**. Данные признаки отражают подход законодателя к неотложным следственным действиям, аналогичный дореформенному пониманию этого вида деятельности, выстраивающемуся на жестком увязывании производства неотложных следственных действий именно органами дознания;

2) в части 5 ст. 152 УПК РФ законодатель некорректно использует категорию «неотложные следственные действия» (в широком смысле), экстраполируя ее на общественные отношения, складывающиеся в ином правовом режиме. Буквальное толкование ст. 157 УПК РФ в совокупности с п. 19 ст. 5 УПК РФ подтверждает, что феномен неотложных следственных действий заключается именно в той его специфической особенности, которая обусловлена полномочиями субъекта их производства – органа дознания, который, сочетая уголовно-процессуальные, административные и оперативно-разыскные

¹ См.: По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы и жалобами граждан С. А. Бунтмана, К. А. Катаняна и К. С. Рожкова: постановление Конституционного Суда РФ от 30.10.2003 № 15-П // СЗ РФ. 2003. № 44. Ст. 4358.

² См.: О практике рассмотрения судами ходатайств о производстве следственных действий, связанных с ограничением конституционных прав граждан (статья 165 УПК РФ): постановление Пленума Верховного Суда РФ от 01.06.2017 № 19 // Российская газета. 2017. № 125.

средства, может в кратчайшие сроки не только выявить и закрепить следы преступления, исследовать обнаруженные доказательства, но и пресечь преступную деятельность лиц, совершивших деяние в условиях очевидности, установить причастных к совершению преступления лиц и задержать их. В этом – непреходящая процессуальная ценность неотложных следственных действий как особого направления деятельности органов дознания;

3) необходимы законодательные шаги по разграничению неотложных следственных действий, проводимых органами дознания по делам, по которым производство предварительного следствия обязательно, и действий, осуществляемых следователем и дознавателем в безотлагательном режиме, в том числе в порядке ч. 5 ст. 152 УПК РФ при передаче уголовного дела по территориальной подследственности в иной орган предварительного расследования. С этой целью нужно:

а) дополнить ст. 165 УПК РФ новой частью 6 следующего содержания:

«6. К случаям, не терпящим отлагательства, предусмотренным частью пятой настоящей статьи, относятся ситуации, когда:

1) необходимо реализовать меры по предотвращению, пресечению преступления, закреплению его следов;

2) фактические основания для производства указанных следственных действий появились в ходе осмотра, обыска и выемки в другом месте;

3) промедление с их производством позволит подозреваемому скрыться;

4) неотложность их проведения обусловлена обстановкой только что совершенного преступления;

5) возникла реальная угроза уничтожения или сокрытия искомых объектов;

6) имеются достаточные основания полагать, что лицо, находящееся в помещении или ином месте, в котором производятся какие-либо следственные действия, скрывает при себе предметы или документы, могущие иметь значение для уголовного дела.»;

б) часть 5 ст. 152 УПК РФ изложить в следующей редакции:

«Следователь, дознаватель, установив, что уголовное дело ему не подследственно, производит необходимые следственные действия, при наличии обстоятельств, указанных в части шестой статьи 165

настоящего Кодекса, после чего следователь передает уголовное дело руководителю следственного органа, а дознаватель – начальнику подразделения дознания для направления по подследственности.»

3.3. Совершенствование регламентации дознания в общем порядке, проводимого подразделениями дознания органов внутренних дел

Категория «дознание в общем порядке» используется для обозначения уголовно-процессуальной деятельности органов дознания по расследованию уголовных дел, по которым производство предварительного следствия не обязательно. По сути, эта форма предварительного расследования является результатом развития дореформенной процедуры под названием «дознание с окончанием дела», которая существовала параллельно с другим видом дознания, осуществлявшимся по уголовным делам, отнесенным к компетенции следователей, – «дознанием в виде неотложных следственных действий». Дореформенные виды дознания отражали тенденцию дифференциации¹ процессуальной формы дознания в зависимости от подследственности преступлений. При этом законодатель признавал дознанием любую процессуальную деятельность органов дознания – независимо от того, подследственно им уголовное дело или нет. Мы склонны условно назвать такую дифференциацию «**межвидовой**», так как она проявляется на уровне разных видов подследственности преступлений, расследование которых отнесено к компетенции органов предварительного следствия и дознания.

Современная модель дифференциации процессуальной формы дознания выстраивается на концептуальном подходе законодателя к дознанию исключительно как к деятельности, состоящей в полном

¹ С учетом предмета настоящей монографии авторы не ставят цель детально исследовать теоретические аспекты дифференциации уголовно-процессуальных производств, в развитие учения о которых свой существенный вклад внесли такие ученые, как Д. П. Великий, Л. В. Головкин, Л. М. Володина, О. В. Волинская, О. В. Качалова, А. В. Ленский, Н. С. Манова, Е. В. Мищенко, У. Х. Рустамов, Т. В. Трубникова, О. В. Химичева, С. С. Цыганенко, Ю. К. Якимович и ряд других.

расследовании и завершающейся составлением итоговых актов по уголовному делу, подследственным органам дознания. Это обстоятельство служит основанием для вывода о признании действующей дифференциации как «**внутривидовой**», основывающейся на разграничении форм дознания, оканчивающихся вынесением итоговых актов расследования, в зависимости от посткриминального поведения подозреваемого и позиции потерпевшего, что позволяет при отсутствии спора – в бесконфликтной ситуации расследования – устанавливать значимые обстоятельства дела в минимальном объеме, в короткие сроки и с наименьшими затратами. Этот тренд «ускоренного производства» – объективное требование современного судопроизводства, на что справедливо указывает О. В. Качалова: «...преобладающую тенденцию в поиске оптимального способа формирования общественного компромисса в сфере уголовного судопроизводства можно определить как рационализацию уголовного процесса, являющегося способом социального действия путем выработки определенных приемлемых для общества стандартов, основанных на общепризнанных ценностях. Центральным вопросом в данной сфере является определение стандартов рационализации, соответствующих мировоззренческим ценностям современного общества, и снижение их взаимной дивергенции»¹.

О. В. Качалова обоснованно считает, что быстрота производства, отказ от традиционных этапов производства, применение меньшего объема процессуальных действий не должны использоваться как критерии для отнесения того или иного института к сокращенным производствам. Именно по этой причине она не относит дознание к ускоренным формам производства, расценивая его как разновидность общего порядка досудебного производства, полагая, что в основе традиционного дознания лежит материально-правовой критерий и практически отсутствуют иные концептуальные особенности². Ученый для выделения ускоренных производств применяет интегративный подход, основанный на трех базовых критериях: уголовно-правовом, уголовно-процессуальном и организационном³.

¹ Качалова О. В. Ускоренное производство в российском уголовном процессе: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2016. С. 31.

² Там же. С. 38.

³ Там же. С. 40.

Следует согласиться с утверждением Н. А. Гусейнова (в отношении дознания), что «предварительное следствие не имеет теоретических и нормативных оснований для дальнейшей своей дифференциации, являясь... максимально сбалансированной процессуальной формой познания, имманентно содержащей в себе максимум процессуальных гарантий и для всестороннего установления истины по делу, и для наиболее полного обеспечения интересов и прав всех заинтересованных лиц. Дознание, напротив, традиционно дифференцируется на отдельные виды, как нормативно, так и на практике объективированные в самостоятельные процессуальные формы расследования»¹. Действительно, в дознании имеется не исчерпанный в настоящее время потенциал процессуальной экономии, упрощения отдельных процедур – особенно в условиях отсутствия острого правового конфликта, что позволяет использовать компромиссные процедуры в различных вариациях.

Справедливо в связи с этим высказывание авторов коллективной монографии под редакцией О. В. Химичевой, что дифференциация процессуальной формы дознания проявляется в выделении из всей совокупности норм, регулирующих дознание в общем порядке, специфичных групп норм, которые обеспечивают два особых порядка производства дознания – упрощенный (дознание в сокращенной форме) и усложненный (расследование, осуществляемое группой дознавателей)².

Что касается тезиса об отсутствии оснований для дифференциации предварительного следствия, то в качестве контраргумента Н. А. Гусейнову можно привести усложненную, дифференцированную форму предварительного следствия по особым категориям уголовных дел и в отношении отдельных категорий лиц (думается, дифференцированный характер процессуальной формы такого следствия очевиден).

Относительно дознания в общем порядке как одного из проявлений «внутривидовой» дифференциации уголовно-процессуальной формы дознания следует отметить, что действующая

¹ Гусейнов Н. А. Латентная дифференциация дознания в уголовном судопроизводстве России по нормам УПК РФ // Российский следователь. 2016. № 4. С. 17.

² См.: Дифференциация процессуальной формы дознания в Российской Федерации: монография / под ред. д-ра юрид. наук, проф. О. В. Химичевой М.: Юрлитинформ, 2019. С. 24.

нормативная модель такого дознания складывалась постепенно: законодатель «путем проб и ошибок» пытался сконструировать такую форму, чтобы она отвечала и интересам быстроты и эффективности, и в то же время обеспечивала достойный уровень защиты прав и законных интересов лиц, вовлеченных в уголовное судопроизводство. Качество первоначального варианта регламентации дознания «оставляло желать лучшего», о чем мы писали ранее во второй главе. Это вызывало в среде ученых формулирование предложений иной структуризации деятельности органов дознания. Например, С. Л. Масленков предлагал именовать деятельность по производству неотложных следственных действий первоначальным дознанием, а дознание с окончанием дела в той, прежней редакции УПК РФ, – дознанием очевидных преступлений¹.

В целях повышения эффективности выявления, раскрытия и расследования преступлений, предварительное расследование в форме дознания по которым производится в полном объеме, а также увеличения сроков расследования МВД России было инициировано принятие Федерального закона от 6 июня 2007 г. № 90-ФЗ. Эти преступления перечислены в ч. 3 ст. 150 УПК РФ. Дознаватели получили возможность расследовать их независимо от того, установлено или нет подозреваемое лицо. Увеличены процессуальные сроки, позволяющие заканчивать уголовные дела самостоятельно, без передачи в следственные подразделения, был законодательно определен статус начальника специализированного подразделения дознания. Новые процессуальные условия позволили определить направление формирования основных подходов к организации работы руководителя и дознавателя по нераскрытым преступлениям.

Одной из причин изменения законодательства стало неудовлетворительное положение дел с раскрытием преступлений, по которым предварительное следствие необязательно. Большое количество уголовных дел приостанавливалось без выполнения всех необходимых следственных действий и оперативно-разыскных мероприятий, проведение которых возможно в отсутствие обвиняемых. Авторы в параграфе 2.2 настоящей работы привели анализ динамики показателя передачи органам предварительного следствия ОВД уголовных

¹ См.: Масленков С. Л. Дознание в современном уголовном процессе России: дис. ... канд. юрид. наук. Нижний Новгород, 2004. С. 176–177.

дел о нераскрытых преступлениях из подразделений дознания ОВД. Так, в 2006 г. было передано 164 889 дел от органов дознания в органы предварительного следствия ОВД, в 2007 г. за полугодовой период действия Федерального закона от 6 июня 2007 г. № 90-ФЗ этот показатель уменьшился вдвое – до 85 867 переданных уголовных дел, а в 2008 г. он уже составил 36 786 дел, что свидетельствует о своевременности принятия данного закона и его положительном влиянии на состояние раскрываемости данных категорий преступлений¹. Таким образом, действующая нормативная модель дознания в общем порядке еще больше стала напоминать по процедурным аспектам предварительное следствие, не уступая последнему (а в некоторые годы – превосходя его) по количеству расследованных уголовных дел.

В контексте проблематики настоящего параграфа важным является определение **современной модели дознания в общем порядке как одного из проявлений «внутривидовой» дифференциации уголовно-процессуальной формы дознания**. В науке уголовно-процессуального права предпринималось немало попыток дать дефиницию дознанию, при этом разработчики определений вкладывали в свои дефиниции те подходы, которые отражали их приверженность к той или иной концепции дознания. Например, позиция С. В. Супруна основывается на понимании дознания как процессуальных действия органов дознания по сообщению о преступлении до возбуждения уголовного дела².

О. С. Морева предлагает следующую дефиницию для закрепления ее в п. 8 ст. 5 УПК РФ: «Дознание – это форма предварительного расследования преступлений, осуществляемая должностными лицами органов дознания по уголовным делам, по которым производство предварительного следствия необязательно, а также в исключительных случаях – по уголовным делам, по которым производство предварительного следствия обязательно, допускающая сочетание уголовно-процессуальной и непроцессуальной (оперативно-розыскной) деятельности»³. Эта дефиниция содержит понимание дознания в широком

¹ См.: прил. 2.

² См.: Супрун С. В. Дознание – сокращенное следствие? // Российский юридический журнал. 2010. № 5. С. 138.

³ Морева О. С. Дознание как форма предварительного расследования в современном уголовном судопроизводстве: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008. С. 7–8.

смысле – и как собственно осуществление расследования в полном объеме, и как осуществление неотложных следственных действий, что обусловило и широкое определение субъектов этой деятельности (как вообще должностных лиц органов дознания). Включение в дефиницию ссылки на непроцессуальную (оперативно-разыскную) деятельность отражает подход О. С. Моревой к дознанию как синтезу непроцессуальной и процессуальной составляющей. Однако такой подход не корректен с учетом того, что предлагается определение именно **формы предварительного расследования**, что априори подразумевает именно уголовно-процессуальный характер данной деятельности.

О. В. Мичурина определяет дознание как «форму предварительного расследования, выраженную в виде уголовно-процессуальной деятельности органа дознания по делам, по которым производство предварительного следствия не обязательно»¹. В данном определении нам импонирует понимание дознания как формы предварительного расследования, выделение ее на основе уголовно-правового признака (подследственность категории дел), установление ее уголовно-процессуального характера (в отличие от позиции О. С. Моревой). Однако видится необходимым уточнение субъектного состава: дознание осуществляет дознаватель², а не органы дознания как таковые (на последние возложены полномочия по проверке сообщения о преступлении, а также по осуществлению неотложных следственных действий, как мы ранее условились).

Обоснованным видится подход О. А. Науменко, которая считает необходимым признавать дознанием только разновидность предварительного расследования, существующую в двух формах – в общем порядке и сокращенной форме³.

А. М. Долгов к дознанию относит «форму предварительного расследования, осуществляемую дознавателем, процессуальные решения

¹ Мичурина О. В. Концепция дознания в уголовном процессе Российской Федерации и проблемы реализации в ОВД: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2008. С. 42.

² Термин «дознаватель» более точно соответствует определению дознания, чем предлагаемый О. С. Моревой широкий термин «должностные лица органов дознания», который охватывает всех сотрудников органов дознания – не только штатных дознавателей специализированных подразделений дознания, но и оперативных сотрудников.

³ См.: Науменко О. А. Обеспечение прав личности при производстве дознания: дис. ... канд. юрид. наук. Краснодар, 2014. С. 31.

и процессуальные действия которого направлены на установление обстоятельств совершенного преступления по делам, по которым предварительное следствие не обязательно»¹. Данное определение верно акцентирует внимание на субъекте дознания, на сущности его деятельности и подследственности.

Резюмируя вышеизложенное, предлагаем с учетом нашего подхода к пониманию дознания как к исключительно уголовно-процессуальной деятельности дознавателя, осуществляющего расследование в полном объеме по уголовному делу, по которому предварительное следствие не является обязательным, сформулировать редакцию дефинитивной нормы, закрепленной в п. 8 ст. 5 УПК РФ:

«8) дознание – форма предварительного расследования, осуществляемого дознавателем по уголовному делу, по которому производство предварительного следствия необязательно;».

О. А. Науменко выделяла следующие особенности дознания: в сроках расследования; в субъектах дознания; в подследственности; в процессуальном статусе подозреваемого; в особенностях заключительного этапа расследования², выстраивая именно такую очередность существенных признаков. Полагаем, что не только очередность, но и содержание этих признаков следует скорректировать:

– начать нужно именно с уголовно-правового критерия, который является первичным с точки зрения определения подследственности преступлений;

– затем устанавливать субъектный состав (мы ранее уже обосновывали нашу позицию, что дознание должны осуществлять именно дознаватели (штатные сотрудники подразделения дознания или другие должностные лица органа дознания³, которым дано письменное поручение на производство дознания);

– далее определять особенности процессуального режима производства, заключающиеся в специфике сроков дознания, в наименовании итогового акта, порядке его согласования и рассмотрения уголовного дела прокурором;

¹ Долгов А. М. Дознание как форма предварительного расследования: дис. ... канд. юрид. наук. Краснодар, 2016. С. 66.

² См.: Науменко О. А. Обеспечение прав личности при производстве дознания: дис. ... канд. юрид. наук. Краснодар, 2014. С. 32.

³ За исключением тех должностных лиц, которые по данному факту осуществляли оперативно-разыскную деятельность (ч. 2 ст. 41 УПК РФ).

– и, безусловно, особое внимание уделить процедуре обеспечения прав личности при производстве дознания: начиная с уведомления о подозрении, особенностей применения положений гл. 23 УПК РФ при производстве дознания в общем порядке, прав обвиняемого при закреплении его статуса обвинительным актом, реализации прав иных участников уголовного судопроизводства.

С учетом того, что некоторые из этих аспектов уже были предметом исследования в предыдущих параграфах настоящей работы, сконцентрируем внимание именно на тех ключевых вопросах, которые еще не получили нашего освещения.

В контексте анализа особенностей процессуального режима производства дознания вопросы процессуальных сроков играют немаловажную роль. Соблюдение установленных сроков обеспечивает не только должный динамизм процессуальной деятельности дознавателей, но и своевременное удовлетворение интересов потерпевших и гражданских истцов, а нарушение сроков расследования может привести к потере доказательственной информации, сокрытию от дознания виновных лиц, иным негативным последствиям для судебной перспективы уголовного дела. Не случайно руководители подразделений дознания обращают внимание на необходимость усиления процессуальной дисциплины дознавателей и их непосредственных руководителей, так как в ведомственных обзорах¹ обычно указывается на такие причины несоблюдения сроков дознания, как снижение контроля со стороны начальников ОМВД, начальников полиции и руководителей подразделения дознания за работой подчиненных сотрудников, отсутствие должной реакции на формальное отношение к планированию расследования, фактам волокиты и необоснованного затягивания назначения судебных экспертиз.

В связи с очевидностью значительной части расследуемых преступлений дознание вполне можно окончить в 30-суточный срок. Но из-за несвоевременности выполнения следственных действий некоторыми дознавателями они вынуждены обращаться с ходатайством о продлении срока еще на 30 суток. Например, 13 декабря 2013 г. в Тляратинском районе Республики Дагестан была остановлена и досмотрена автомашина под управлением Г., в салоне которой

¹ См.: Обзор по уголовным делам, оконченным дознавателями ОМВД Республики Дагестан в сроки, свыше установленных законом (за 12 месяцев 2015 г.).

были обнаружены и изъяты огнестрельное оружие и боеприпасы. Дознаватель в течение 30 суток не допросил сотрудников, которые проводили досмотр, обвиняемый не уведомлен об окончании следственных действий, не составлен обвинительный акт, обвиняемого не ознакомили с материалами уголовного дела. В результате чего сроки дознания продлены еще на 30 суток¹. А по уголовному делу, возбужденному по ч. 1 ст. 228 УК РФ, расследованному в 2015 г. ОМВД по г. Буйнакску, в ходе производства дознания **в течение четырех месяцев** не был проведен осмотр места хранения наркотического средства, также пакет, в котором хранилось наркотическое средство, не был осмотрен и исследован на наличие следов пальцев рук².

Несоблюдение сроков дознания имеет место и в случае возвращения уголовного дела прокурором для устранения выявленных нарушений в ходе дознания. Так, уголовное дело, возбужденное по ч. 1 ст. 167 УК РФ дознавателем ОМВД России по Каякентскому району Республики Дагестан, было возвращено прокурором для производства дополнительного дознания из-за неправильной квалификации преступления, что привело к тому, что указанное уголовное дело окончено в срок, свыше установленного УПК РФ³.

Если сравнить динамику ведомственных показателей соблюдения сроков дознания в подразделениях дознания ОВД по Республике Дагестан, то можно заметить постепенное увеличение с 2013 г. процента уголовных дел, расследованных дознавателями, по которым сроки дознания на конец отчетного периода истекли или истекают. Так, в 2013 г. эта цифра составила 1,06 % от всего количества дел, находящихся в производстве (сумма остатка на начало отчетного периода и зарегистрированных преступлений в отчетном периоде); 2014 г. – 1,15 %, 2015 г. – 0,78 %, а 2016 г. – 1,18 %. Такая динамика обусловлена возросшей нагрузкой на дознавателей подразделений дознания ОВД.

Относительно процедуры продления сроков дознания следует отметить, что само качество нормативной регламентации положений ч. 4 ст. 224 УПК РФ дает основание для неоднозначного толкования

¹ См.: Архив ОМВД по Шамилскому району Республики Дагестан за 2013 г.

² См.: Архив ОМВД по г. Буйнакску за 2015 г.

³ См.: Архив ОМВД по Каякентскому району Республики Дагестан за 2013 г.

их на практике. По мнению ряда комментаторов УПК РФ, продление сроков дознания при невозможности закончить его в течение 30 суток должно осуществляться **судьей**, если обвиняемый находится под стражей, в отличие от ситуации, когда в отношении лица избрана иная мера пресечения, когда продление сроков дознания осуществляется прокурором в порядке ч. 3 ст. 223 УПК РФ¹. Полагаем, что такое толкование закона ошибочно и обусловлено дефектом законодательной техники: буквальное прочтение ч. 4 ст. 224 УПК РФ («При невозможности закончить дознание в срок до 30 суток и отсутствии оснований для изменения или отмены меры пресечения в виде заключения под стражу **этот срок может быть продлен судьей районного суда или военного суда соответствующего уровня...**») может привести к такому неверному выводу. Часть 4 ст. 224 УПК РФ нуждается в корректировке. С учетом ранее изложенной нами аргументации о необходимости перераспределения контрольно-надзорных полномочий между прокурором и начальником подразделения дознания, о целесообразности передачи именно начальнику подразделения дознания права дачи согласия на возбуждение ходатайств дознавателя перед судом следует ч. 4 ст. 224 УПК РФ изложить в следующей редакции:

«4. При невозможности закончить дознание в срок до 30 суток и отсутствии оснований для изменения или отмены меры пресечения в виде заключения под стражу срок *содержания под стражей* может быть продлен судьей районного суда или военного суда соответствующего уровня **на срок до 6 месяцев** в порядке, установленном частью третьей статьи 108 настоящего Кодекса, по ходатайству дознавателя с согласия *начальника подразделения дознания или вышестоящего руководителя управления (отдела) дознания (организации дознания) регионального управления или управления по субъекту Российской Федерации федеральных органов и федеральных служб, указанных в пунктах 1, 3, 4 и 6 части третьей статьи 151 настоящего Кодекса.*».

¹ См.: Комментарий последних изменений Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации и Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» (постатейный) / В. Т. Томин [и др.]. М.: Юрайт, 2007. Комментарий к ст. 224 УПК РФ.

Вопросы сроков осуществления процессуальных действий дознавателя во многом обусловлены таким обстоятельством, как нахождение подозреваемого под стражей, что и понятно: самое жесткое ограничение конституционных прав граждан, примененное при производстве дознания, диктует необходимость упорядочивания и динамизма деятельности дознавателя с учетом невысокой общественной опасности деяний, подследственных органам дознания. Часть 2 ст. 224 УПК РФ устанавливает 10-суточный срок составления обвинительного акта при нахождении подозреваемого под стражей: «Если в отношении подозреваемого была избрана мера пресечения в виде заключения под стражу, то обвинительный акт составляется не позднее 10 суток **со дня заключения подозреваемого под стражу**».

Однако если сравнить эту формулировку специальной нормы с нормой общего характера, закрепленной в ст. 100 УПК РФ «Избрание меры пресечения в отношении подозреваемого»¹, можно заметить расхождение в определении начала течения срока для надления подозреваемого, содержащегося под стражей, статусом обвиняемого: этот срок устанавливается не со дня заключения подозреваемого под стражу, **а с момента его задержания**. Это принципиальный вопрос, так как речь идет о свободе лица, подозреваемого или обвиняемого в совершении преступления. Разный подход законодателя к установлению этих сроков противоречит международным стандартам в области защиты прав человека и гражданина². Для дознания,

¹ Мы считаем это положение нормой общего характера, так как она устанавливает порядок избрания меры пресечения – заключения под стражу – подозреваемому до предъявления ему обвинения. По юридическим последствиям с точки зрения закрепления нового процессуального статуса за преследуемым лицом вынесение обвинительного акта имеет такое же значение, что и предъявление обвинения. Закон в ст. 225 УПК РФ не регламентирует никаких дополнительных сроков на предъявление обвинения лицу при дознании в случае составления обвинительного акта, следовательно, с данным документом обвиняемый должен быть ознакомлен незамедлительно, что указывает на необходимость увязывания сроков составления обвинительного акта по делу с арестованным подозреваемым со сроками его задержания.

² Более детально вопросы имплементации международных стандартов прав человека в уголовно-процессуальную деятельность исследовал Н. В. Спесивов (см.: Спесивов Н. В. Международные стандарты осуществления уголовного судопроизводства с участием несовершеннолетних и их реализация в современном российском уголовном процессе: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2015; Его же. Сущность международных стандартов прав человека // Ученые записки Орловского государственного университета. Сер. Гуманитарные и социальные науки. 2015. № 1. С. 265–267).

несмотря на относительную редкость избрания меры пресечения в виде заключения под стражу, также должен быть законодательно закреплён единый порядок исчисления сроков для составления обвинительного акта или вынесения постановления о привлечении лица в качестве обвиняемого в случае применения к нему этой меры пресечения. Так, изучение статистических данных Волгоградской областной прокуратуры, отраженных в отчете формы 1-Е, показало, что до 90 % задержанных лиц по ходатайству дознавателей заключаются под стражу. На основе вышеизложенного предлагаем следующую редакцию ч. 2 ст. 224 УПК РФ:

«2. Если в отношении подозреваемого была избрана мера пресечения в виде заключения под стражу, то обвинительный акт составляется не позднее 10 суток со дня заключения подозреваемого под стражу, *а если подозреваемый был задержан, а затем заключен под стражу – в тот же срок с момента задержания.*».

Далее, последовательно анализируя нормы гл. 32 УПК РФ, следует обратить внимание на вопросы приостановления дознания. Существующая регламентация возможности отмены постановления дознавателя о приостановлении производства по уголовному делу начальником подразделения дознания и прокурором вполне «вписывается» в предложенный нами вариант с наделением начальника подразделения дознания рядом контрольных полномочий, которыми обладает в настоящее время прокурор.

Однако мы разделяем озабоченность таких авторов, как Е. Н. Арестова, А. В. Борбат, А. С. Есина, в части невозможности в ряде случаев применить некоторые основания для приостановления уголовного дела при производстве дознания ввиду неопределенности статуса лица, установленного в ходе дознания, когда ему по объективным причинам невозможно вручить уведомление о подозрении¹. Полагаем обоснованным в связи с этим их предложение о необходимости изменения формулировки п. 4 ч. 1 ст. 46 УПК РФ, открывающего возможности заочного признания лица подозреваемым (по аналогии с обвиняемым, которым признается лицо, **в отношении кото-**

¹ См.: Арестова Е. Н., Борбат А. В., Есина А. С. О некоторых проблемах совершенствования оснований, процессуального порядка и сроков приостановления дознания // Российский следователь. 2017. № 2. С. 25–28. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

рого вынесено постановление¹ о привлечении лица в качестве обвиняемого):

«1. Подозреваемым является лицо: ...

4) либо в отношении которого вынесено уведомление о подозрении в совершении преступления в порядке, установленном ст. 223.1 настоящего Кодекса.»².

Однако видится нецелесообразным предложение таких авторов, как Е. Н. Арестова, А. В. Борбат, А. С. Есина, об указании в п. 1. ч. 1 ст. 208 УПК РФ наряду с обвиняемым и подозреваемым, что снимет противоречия для приостановления производства по уголовным делам, расследуемым дознавателями. Дело в том, что в ряде случаев лицо может быть установлено, но не может приобрести статус подозреваемого или обвиняемого – речь идет о невменяемых³. Поэтому видится более перспективным изменение содержания п. 1 ч. 1 ст. 208 УПК РФ на универсальную формулировку: «лицо, совершившее общественно опасное деяние, предусмотренное Уголовным кодексом Российской Федерации, не установлено», как это предлагает В. В. Солодовник⁴.

Что касается статуса подозреваемого, действительно, юридическим фактом, порождающим его фигуру, в этой ситуации должно быть не вручение уведомления лицу, а непосредственное вынесение

¹ И. А. Ретюнских, кстати, не видит дефектов в современной регламентации этого основания появления подозреваемого, определяя уведомление о подозрении как «деятельность дознавателя по извещению лица о возникшем у дознавателя в отношении его подозрении в совершении преступления» (Ретюнских И. А. Подозреваемый в уголовном процессе: монография. Екатеринбург: Урал. юрид. ин-т МВД России, 2016. С. 30), что видится не совсем точным, так как уведомление о подозрении можно рассматривать двояко: и как соответствующий процессуальный документ, и как совокупность процессуальных действий дознавателя, включающих в себя не только извещение как таковое, но и вручение копии уведомления, разъяснение прав подозреваемому.

² Арестова Е. Н., Борбат А. В., Есина А. С. О некоторых проблемах совершенствования оснований, процессуального порядка и сроков приостановления дознания // Российский следователь. 2017. № 2. С. 25–28. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

³ См. об этом: Ларин Е. Г., Павлов А. В. Приостановление и возобновление предварительного расследования: учеб. пособие. Омск: Омская академия МВД России, 2014. С. 21.

⁴ См.: Солодовник В. В. Приостановление предварительного следствия: уголовно-процессуальные проблемы: учеб. пособие. СПб., 2011. С. 10, 20.

официального процессуального документа, в котором отражается сущность подозрения¹ и юридическая квалификация вменяемого подозреваемому деяния (по аналогии с постановлением о привлечении в качестве обвиняемого, тем более, что содержательно оба документа очень похожи).

И если экстраполировать процессуальную форму при предъявлении обвинения на порядок уведомления о подозрении, то вызывает вопрос норма о предоставлении трех суток подозреваемому для подготовки к допросу (в отличие от обвиняемого, которого можно допросить сразу после предъявления обвинения). Данную новеллу Н. В. Азаренок оценивает положительно, считая, что законодатель в этом случае лучше обеспечивает права уголовно преследуемого лица².

Однако полагаем, нет никакой необходимости в предоставлении трех дней на подготовку к защите и будущему допросу. Во-первых, категории уголовных дел, расследуемых дознавателями, не требуют особых усилий для подготовки к защите; во-вторых, у подозреваемого всегда есть возможность воспользоваться правом не давать показания – до тех пор, пока он не выработает линию защиты самостоятельно или совместно со своим защитником, который может вступить в дело с момента вручения подозреваемому уведомления (п. 3.1 ч. 3 ст. 49 УПК РФ). С учетом этого представляется целесообразным изложить ч. 1 ст. 223.1 УПК РФ в следующей редакции:

«1. В случае, если уголовное дело возбуждено по факту совершения преступления и в ходе дознания получены достаточные данные, дающие основание подозревать лицо в совершении преступления, дознаватель составляет письменное уведомление о подозрении в совершении преступления, копию которого **не позднее 3 суток с момента вынесения** вручает подозреваемому и разъясняет ему

¹ Детально вопросы выдвижения подозрения были исследованы А. В. Калинин (см.: Калинин А. В. Подозрение и обвинение как формы осуществления уголовного преследования // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2013. № 6 (95). С. 193–198; Калинин А. В. Понятие и социально-правовое назначение процедуры выдвижения подозрения // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. 2014. № 3 (41). С. 107–112).

² См.: Азаренок Н. В. Предъявление обвинения и уведомление о подозрении в уголовном процессе // Российский следователь. 2013. № 7. С. 15–17. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

права подозреваемого, предусмотренные статьей 46 настоящего Кодекса, о чем составляется протокол с отметкой о вручении копии уведомления.».

Принимая во внимание необходимость регулирования допроса уведомленного о подозрении лица отдельной нормой, предлагаем дополнить ст. 223.1 частями 5 и 6 следующего содержания:

«5. После выполнения действий, предусмотренных частью первой настоящей статьи, дознаватель допрашивает подозреваемого по существу подозрения.

6. При вручении уведомления и в допросе подозреваемого вправе участвовать защитник.».

Что касается еще одного важного аспекта дознания – практически не применяющейся в современных условиях ст. 223.2 УПК РФ (Производство дознания группой дознавателей) – то полагаем, что она также может быть подвергнута корректировке с учетом реализации нашей идеи о наделении начальника подразделения дознания процессуально-контрольными полномочиями, которые мы считаем необходимым изъять у прокурора. Если группу дознавателей возглавляет дознаватель, то ходатайство о продлении сроков дознания он должен возбуждать перед начальником подразделения дознания, равно как и получать согласие на возбуждение ходатайств перед судом. Иначе должен выстраиваться алгоритм при назначении старшим группы дознавателей начальника подразделения дознания. По отношению к нему его прямым начальником выступает начальник органа дознания, к которому, как представляется, и должен обращаться начальник подразделения дознания, возглавляющий группу дознавателей. С учетом приведенной аргументации предлагаем:

1) изложить пп. 7 и 8 ч. 4 ст. 223.2 УПК РФ в следующей редакции:

«7) возбуждении перед **начальником подразделения дознания** ходатайства о продлении срока дознания;

8) возбуждении с согласия **начальника подразделения дознания** перед судом ходатайства об избрании меры пресечения, а также о производстве следственных и иных процессуальных действий, предусмотренных частью второй статьи 29 настоящего Кодекса.»;

2) дополнить ст. 223.2 новой частью 4.1 следующего содержания:

«4.1. Если руководителем группы дознавателей назначен начальник подразделения дознания, то с ходатайством о продлении срока дознания он обращается к начальнику органа дознания, который также

вправе давать ему согласие на возбуждение перед судом ходатайства об избрании меры пресечения, а также о производстве следственных и иных процессуальных действий, предусмотренных частью второй статьи 29 настоящего Кодекса.».

Что касается завершения дознания составлением обвинительного акта, то на практике еще возникают проблемы правоприменительного характера, обусловленные, прежде всего, причинами субъективного плана (низкий уровень подготовки дознавателей, слабый контроль начальника подразделения дознания и начальника отдела дознания за качеством итоговых документов дознания).

Окончание дознания с составлением обвинительного акта представляет собой окончательное процессуальное решение, в котором **безусловно** убежден дознаватель. При этом процедура окончания расследования составлением обвинительного акта, по мнению Л. В. Черепановой, Д. Р. Марданова и А. Ч. Хаирова, характеризуется наличием соответствующих условий, а именно: отсутствие оснований для приостановления или прекращения уголовного дела; соблюдение всех требований УПК РФ, предъявляемых к порядку формирования и оценки доказательств; выполнение всех необходимых по закону следственных и процессуальных действий; принятие своевременно решения должностным лицом или органом, к компетенции которых оно относится¹. Суждение, по нашему мнению, справедливое и заслуживает соответствующей поддержки.

Как показывают результаты изучения материалов уголовных дел, расследованных дознавателями ОВД в Республике Дагестан, при составлении обвинительного акта встречаются следующие нарушения требований ст. 225 УПК РФ:

а) не указываются важные обстоятельства, подлежащие доказыванию (не указано место и время приобретения огнестрельного оружия, место его хранения – ОМВД России по Шамильскому району, уголовное дело, возбужденное по ч. 1 ст. 222 УК РФ);

б) не составлен перечень доказательств, подтверждающих обвинение, содержание доказательств не изложено (ОМВД России

¹ См.: Черепанова Л. В. Окончание дознания с обвинительным актом в современном уголовном процессе России: теоретические и практические аспекты: дис. ... канд. юрид. наук. Барнаул, 2005; Марданов Д. Р., Хаиров А. Ч. Окончание дознания составлением обвинительного акта: практ. пособие. Казань: Казанский ЮИ МВД России, 2006.

по Дербентскому району, уголовное дело, возбужденное по ч. 2 ст. 314.1 УК РФ);

в) не отражены все данные об обвиняемом (не отражены сведения о непогашенной судимости – ОМВД России по г. Дербенту, уголовное дело, возбужденное по ч. 1 ст. 112 УК РФ);

г) обвинительный акт по уголовному делу не утвержден начальником органа дознания, а также в нем присутствуют аббревиатуры, которые могут иметь различные толкования (ОМВД России по Тарумовскому району, уголовное дело, возбужденное по ч. 1 ст. 228 УК РФ).

Начальник органа дознания в связи с принятием Федерального закона от 30 декабря 2015 г. № 440-ФЗ наделен не только полномочием утверждать обвинительный акт (обвинительное постановление), но и возвращать уголовное дело дознавателю со своими письменными указаниями о производстве дополнительного дознания (производстве дознания в общем порядке), пересоставлении обвинительного акта (обвинительного постановления). Л. В Черепанова предлагает, чтобы участникам судопроизводства обвинительный акт предъявлялся после утверждения его начальником органа дознания¹, в чем можно обнаружить определенную логику процессуальной деятельности, так как процессуальный контроль начальника органа дознания поможет избежать некоторых ошибок юридического и фактического характера при составлении итогового документа дознания.

При этом, полагаем, текущий контроль за выполнением дознавателем требований чч. 2 и 3 ст. 225 УПК РФ по обеспечению прав участников дознания должен взять на себя начальник подразделения дознания, чтобы предотвратить нарушения их прав. Так, по уголовному делу, возбужденному по ч. 1 ст. 260 УК РФ, расследованному дознавателем ОМВД России по Буйнакскому району Республики Дагестан, защитник и обвиняемый с материалами уголовного дела в полном объеме ознакомлены не были, что послужило основанием для возвращения уголовного дела прокурором².

¹ См.: Черепанова Л. В. Об оптимизации процедуры окончания дознания // Известия Алтайского государственного университета. 2010. № 1–2. С. 105.

² См.: Архив ОМВД по Буйнакскому району Республики Дагестан за 2015 г.

Таким образом, проанализировав основные аспекты регламентации дознания в общем порядке, можно сделать следующие выводы:

1. **Дознание в общем порядке как одно из проявлений «внутри-видовой» дифференциации уголовно-процессуальной формы дознания** может быть определено в дефинитивной норме п. 8 ст. 5 УПК РФ следующим образом:

«8) дознание – форма предварительного расследования, осуществляемого дознавателем по уголовному делу, по которому производство предварительного следствия обязательно;».

2. Целесообразно изложить ч. 4 ст. 224 УПК РФ в более корректной форме – с уточнением именно сроков содержания под стражей, которые продлевает судья.

3. В целях упорядочивания сроков составления обвинительного акта предлагаем следующую редакцию ч. 2 ст. 224 УПК РФ:

«2. Если в отношении подозреваемого была избрана мера пресечения в виде заключения под стражу, то обвинительный акт составляется не позднее 10 суток со дня заключения подозреваемого под стражу, *а если подозреваемый был задержан, а затем заключен под стражу – в тот же срок с момента задержания.*».

4. Полагаем целесообразным считать подозреваемым не то лицо, которое уведомлено дознавателем о подозрении, а в отношении которого вынесен данный документ. Соответственно, в ч. 1 ст. 223.1 УПК РФ нужно установить трехсуточный срок не для проведения допроса подозреваемого, а такой же срок для уведомления подозреваемого с момента вынесения уведомления. Допрос следует проводить сразу после вручения уведомления и разъяснения прав подозреваемому (предлагается дополнить ст. 223.1 новыми чч. 5 и 6).

5. В целях реализации нашей идеи по наделению рядом контрольных полномочий начальника подразделения дознания следует скорректировать полномочия руководителя группы дознавателей, регламентированные пп. 7 и 8 ч. 4 ст. 223.2 УПК РФ:

«7) возбуждении перед *начальником подразделения дознания* ходатайства о продлении срока дознания;

8) возбуждении с согласия *начальника подразделения дознания* перед судом ходатайства об избрании меры пресечения, а также о производстве следственных и иных процессуальных действий, предусмотренных частью второй статьи 29 настоящего Кодекса.»;

2) дополнить ст. 223.2 новой частью 4.1 следующего содержания:

«4.1. Если руководителем группы дознавателей назначен начальник подразделения дознания, то с ходатайством о продлении срока дознания он обращается к начальнику органа дознания, который также вправе давать ему согласие на возбуждение перед судом ходатайства об избрании меры пресечения, а также о производстве следственных и иных процессуальных действий, предусмотренных частью второй статьи 29 настоящего Кодекса.».

6. Начальник подразделения дознания должен осуществлять постоянный текущий контроль за выполнением дознавателем требований чч. 2 и 3 ст. 225 УПК РФ по обеспечению прав участников дознания, чтобы предотвратить нарушения их прав.

3.4. Дознание в сокращенной форме и перспективы создания упрощенного досудебного производства

Поиск оптимальных путей регулирования уголовно-процессуальной деятельности продолжается: после реформы судебных проверочных производств в 2010–2013 гг. российский законодатель сконцентрировал внимание на вопросах совершенствования досудебного производства.

Ученые и практики ожидали дальнейшего углубления дифференциации **форм досудебного производства**, а не самого дознания (т. е. ожидали межвидовой дифференциации), полагая, что появится некий аналог протокольной формы досудебной подготовки материалов¹, которая успешно применялась в дореформенном российском процессе (гл. 34 УПК РСФСР). Однако законодатель пошел по пути создания «сокращенной формы дознания»², нормативная регламентация

¹ О необходимости возвращения к этому эффективному способу досудебного производства писали многие ученые (см.: Одинцов В. Н. Производство дознания органами внутренних дел Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004. С. 10.

² О внесении изменений в статьи 62 и 303 Уголовного кодекса Российской Федерации и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации: федер. закон от 04.03.2013 № 23-ФЗ // Официальный Интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 05.03.2019).

которого сразу вызвала значительные нарекания с точки зрения полноты и качества законодательной техники и др.¹ Как справедливо указывает Н. Н. Загвоздкин, «сравнение с протокольной формой получается явно не в пользу новой разновидности дознания»².

Попробуем проанализировать особенности дознания в сокращенной форме с точки зрения эффективности и «оправдания надежд» правоприменителей. Прежде всего обратим внимание на официальную статистику. Так, по России согласно ежегодным докладам МВД России³ наблюдался постепенный рост числа уголовных дел, расследованных в сокращенной форме дознания: в 2013 г. органами дознания МВД России вынесено 7,6 тыс. постановлений о производстве дознания в сокращенной форме, из них направлено в суд с обвинительными постановлениями 7,4 тыс. (97,3 %) уголовных дел; в 2014 г. расследовано в 4 раза больше уголовных дел – 32 тыс. (рост в 4,2 раза), из них 31,2 тыс. (рост в 4,3 раза) дел, или 9,1 % от общего количества, направлены в суд с обвинительным постановлением; в 2016 г. в сокращенной форме расследовано 91,5 тыс. уголовных дел (рост на 57,8 %), из них надзирающими прокурорами направлено в суд с обвинительным постановлением 90,4 тыс. уголовных дел. В 2017 г. в суд было направлено 99,08 тыс. уголовных дел, расследованных в сокращенной форме дознания, в 2018 г. – 98,8 тыс.

¹ См.: Александров А. С., Сафин Р. Р., Юнусов Р. Р. К вопросу о создании сокращенной формы досудебного производства по уголовному делу // Актуальные проблемы экономики и права. 2012. № 4. С. 258–266; Андреева О. И. Проблемы производства дознания в сокращенной форме // Вестник Томского государственного университета. Право. 2014. № 4 (14). С. 5–14; Аширбекова М. Т. Вариативность в нормативном обеспечении прав и законных интересов потерпевшего // Уголовное судопроизводство. 2015. № 2. С. 23–32; Зайцева Е. А. Применение специальных познаний сквозь призму Федерального закона от 4 марта 2013 г. № 23-ФЗ // Законодательство и экономика. 2013. № 6. С. 30–34; Зайцева Е. А. Федеральный закон от 4 марта 2013 года № 23-ФЗ о применении специальных познаний и эрозия правового института судебной экспертизы // Дознание в сокращенной форме: вопросы законодательной регламентации и проблемы правоприменения: сб. науч. тр. Волгоград: ВолГУ, 2013. С. 38–49; Лазарева В. А., Кувалдина Ю. В. Сокращенное дознание: соответствует ли процедура назначению уголовного судопроизводства? // Вестник СамГУ. 2014. № 11/1 (122). С. 50–61; и др.

² Загвоздкин Н. Н. О дознании в сокращенной форме и полномочиях дознавателя // Социально-правовые, процессуальные и организационные основы деятельности правоохранительных органов: сб. науч. тр. Хабаровск: РИО ДВЮИ МВД России, 2014. С. 13.

³ URL: <https://xn--b1aew.xn--p1ai> (дата обращения: 12.05.2019).

По регионам цифры существенно разнятся. Дознавателями ОВД Челябинской области в 2015 г. с обвинительным постановлением направлено в суд 83 уголовных дела (0,7 % от количества уголовных дел, направленных в суд), дознавателями ОВД Воронежской области – 44 дела (1,2 %), Республики Тыва – всего 14 уголовных дел (1,3 %)¹. По Волгоградской области число дел, направленных в суд с обвинительным постановлением, возросло в 2016 г. почти в 3 раза (913 против 333 в 2015 г.). В 2017 г. эта цифра составила 1 903 дела (почти в 2 раза по сравнению с АППГ)². Однако это очень мало по сравнению, например, с Республикой Ингушетия, где еще в 2016 г. дознание проводилось в сокращенной форме по 67,2 % уголовных дел, с Республикой Мордовия (60,7 %), Ростовской областью (57,1 %), Чукотским АО (48,3 %), Ненецким АО (47,7 %), Республикой Крым (45 %), Еврейской АО (41,5 %), Тюменской областью (32 %)³.

Такая разная статистика говорит о формировании различной правоприменительной практики дознания в сокращенной форме, что, по нашему глубокому убеждению, обусловлено отношением к этой форме дознания непосредственных правоприменителей⁴ и их руководителей, несогласованностью деятельности в данном вопросе подразделений дознания, прокуратуры, адвокатуры и суда. В тех регионах, где достигнут консенсус между указанными органами, количество ходатайств о возвращении к дознанию в общем порядке со стороны защиты минимально.

¹ См.: Обзор правоприменительной практики производства дознания в сокращенной форме в 2014 г. УОД ГУ МВД России от 27.02.2015 исх. № 90/331 (цит. по: Лантух Н. В., Рыжков А. Г. Дознание в сокращенной форме: пособие. СПб.: СПб. ун-т МВД России, 2016. С. 63).

² См.: Отчеты формы 1-Е Волгоградской областной прокуратуры. URL: <http://volgoprosc.ru> (дата обращения: 22.02.2018).

³ См.: Обзор качества подготовки материалов доследственных проверок по сообщениям о преступлениях, производство дознания по которым возможно в сокращенной форме, по итогам работы в январе–мае 2016 г. № 16/19-3799 (ред. от 23.06.2016) (цит. по: Ярыгина Л. А. Доказывание при производстве дознания в сокращенной форме: дис. ... канд. юрид. наук. Самара, 2017. С. 19).

⁴ Так, Л. А. Василенко и О. А. Науменко приводят данные своего социологического исследования, согласно которым до 83 % опрошенных дознавателей положительно оценивают сокращенную форму дознания (см.: Василенко Л. А., Науменко О. А. Дознание в сокращенной форме и его эффективность в досудебном производстве // Общество и право. 2013. № 2 (44). С. 143–146).

По сути, востребованность этой формы оставляет желать лучшего, так как дознаватели осознают, что реализация положений ч. 3 ст. 226.3 УПК РФ, предусматривающих возвращение к обычному порядку производства по требованию подозреваемого, обвиняемого, потерпевшего и его представителя в любой момент производства по уголовному делу, делает бессмысленной и бесперспективной деятельность дознавателя в режиме гл. 32.1 УПК РФ.

Такое отношение практиков нашло отражение в законотворческой деятельности МВД России, которое инициировало новый законопроект, направленный на создание упрощенного порядка досудебного производства¹, анализ которого будет предпринят нами позже. В пояснительной записке к нему разработчики подчеркнули «несовершенство уголовно-процессуальных норм, регламентирующих порядок проведения дознания в сокращенной форме, приводящее к его невостребованности в правоприменительной практике»².

В чем же выражается указанное несовершенство?

Во-первых, в самой концепции дифференциации, заложенной в этой форме: мы полностью согласны с мнением Ю. К. Якимовича, Т. В. Трубниковой и Л. А. Лазаревой³, что данное производство построено на «двойном упрощении»⁴ – в досудебных и судебных стадиях, что снижает уровень гарантированности прав и свобод участников судопроизводства, соблюдение которых должно обеспечиваться

¹ См.: О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации (в части введения особого порядка досудебного производства): проект федер. закона. URL: <http://regulation.gov.ru> (дата обращения: 16.01.2019).

² Пояснительная записка к проекту Федерального закона «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации (в части введения особого порядка досудебного производства)». URL: <http://regulation.gov.ru> (дата обращения: 16.01.2019).

³ См.: Трубникова Т. В. Виды особых производств в уголовном процессе России // Правовые проблемы укрепления российской государственности: сб. ст. / под ред. В. А. Уткина. Томск: Том. ун-т, 2000. Ч. 6. С. 133–138; Якимович Ю. К. Дифференциация уголовного судопроизводства должна иметь разумные пределы и не приводить к упрощенчеству // Вестник Томского государственного университета. Право. 2014. № 2 (12). С. 106; Лазарева В. А., Кувалдина Ю. В. Сокращенное дознание: соответствует ли процедура назначению уголовного судопроизводства? // Вестник СамГУ. 2014. № 11/1 (122) С. 52.

⁴ Эту особенность отмечает и О. В. Качалова (см.: Качалова О. В. Ускоренное производство в российском уголовном процессе: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2016. С. 269).

хотя бы полноценным судебным разбирательством, коль скоро досудебное производство осуществляется в режиме упрощения, с отступлением от общих стандартов доказывания.

Во-вторых, в системе условий применения данной формы, которые в совокупности с ограничениями, установленными ст. 226.2 УПК РФ, исключают возможность проведения такого дознания, существенно сужают круг уголовных дел, по которым реализуемо сокращенное дознание. Проанализировавший эти обстоятельства Н. Н. Загвоздкин справедливо отметил, что ряд из них отражает избыточность нормативного регулирования, так как другие нормы УПК РФ однозначно предусматривают иную форму досудебного производства по закрепленным в ст. 226.2 УПК РФ обстоятельствам (пп. 1–4)¹. Однако такое обстоятельство, как возражение потерпевшего, действительно, способно полностью блокировать усилия дознавателя по производству сокращенного дознания на досудебном и судебном этапе – вплоть до удаления в совещательную комнату суда для принятия окончательного решения по уголовному делу. По данным Н. В. Лантух и А. Г. Рыжкова, более четверти случаев неприменения сокращенной формы дознания приходится на случаи отказа потерпевшего от такого способа разрешения правового конфликта². Этот аспект был подвергнут критике А. С. Александровым и М. В. Лапатниковым, которые видят в указанной новелле ущемление публичного начала судопроизводства³. Если сравнить отношение законодателя к мнению потерпевшего по выбору способа разрешения правового конфликта при применении согласительных процедур, то можно заметить, что только при производстве по правилам гл. 40.1 УПК РФ публичный интерес (обеспечение раскрытия преступления и наказания виновных) преобладает над частным интересом (удовлетворение интереса потерпевшего), что представляется логичным – с учетом общественной опасности уголовных дел, по которым заключаются досудебные соглашения о сотрудничестве.

¹ См.: Загвоздкин Н. Н. О дознании в сокращенной форме и полномочиях дознавателя // Социально-правовые, процессуальные и организационные основы деятельности правоохранительных органов: сб. науч. тр. Хабаровск: РИО ДВЮИ МВД России, 2014. С. 15.

² См.: Лантух Н. В., Рыжков А. Г. Указ. соч. С. 64.

³ См.: Александров А. С., Лапатников М. В. Сокращенное дознание: новеллы УПК РФ и сложности их применения // Уголовный процесс. 2013. № 4. С. 12–19.

Государству в этой ситуации важнее обеспечить успешную борьбу с организованной преступностью, с групповыми преступлениями – это «доминанта» в выстраивании процессуальной формы в гл. 40.1 УПК РФ.

Иначе обстоят дела при производстве по правилам гл. 32.1 и 40 УПК РФ, применяющихся по уголовным делам о преступлениях, общественная опасность которых значительно ниже, следовательно, публичный интерес не довлеет над частным, что выражается в стремлении обеспечить защиту прав потерпевшего. Таким образом выстраивается должный баланс между публичным интересом уголовного судопроизводства и конституционно охраняемыми ценностями (прежде всего – права потерпевшего на судебную защиту и доступ к правосудию). Полагаем, данное соотношение справедливо для указанных категорий уголовных дел. Но реализация права потерпевшего возражать против сокращенной формы дознания не должна быть ничем не ограниченной, превращаясь в абсолютное право, блокирующее устремления публичных субъектов. Думается, здесь тоже нужно выбрать оптимальный баланс, оставив это право потерпевшему, но ограничив срок его реализации¹, предположим, в течение двух суток с момента уведомления в порядке ч. 5 ст. 226.4 УПК РФ. Такой режим позволит избежать произвольного отказа потерпевшего от сокращенной формы на более поздних этапах производства, когда дознаватель уже реализует процедуры сокращенного дознания. С учетом вышеизложенного представляется необходимым дополнить ст. 226.4 УПК РФ новой ч. 6 следующего содержания:

«6. В течение 2 суток с момента уведомления об удовлетворении ходатайства подозреваемого и о производстве дознания в сокращенной форме потерпевший и его представитель вправе письменно заявить о своем возмущении против производства дознания в сокращенной форме. В дальнейшем возмущения против применения правил главы 32.1 настоящего Кодекса от потерпевшего и его представителя не принимаются.».

Соответственно, из ч. 3 ст. 226.3 УПК РФ нужно исключить слова о потерпевшем и его представителе как о лицах, которые могут

¹ Например, О. А. Науменко вообще предлагает изъять это право у потерпевшего, что нам видится несправедливым по отношению к жертве преступления (см.: Науменко О. А. Защита прав потерпевшего при сокращенной форме дознания // Общество и право. 2015. № 4 (54). С. 211).

заявить ходатайство о прекращении производства дознания в сокращенной форме вплоть до удаления суда в совещательную комнату для постановления приговора.

Также Н. В. Лантух и А. Г. Рыжков отмечают, что по 46,9 % от общего количества уголовных дел об очевидных преступлениях, подследственных органам дознания, составляют ситуации, когда от подозреваемых не поступают ходатайства о производстве дознания в сокращенной форме. Как правило, эти ситуации «моделируют» сами дознаватели и их руководители, на что справедливо указывает Н. Н. Загвоздкин. Автор описывает «технологии», когда дознаватели возбуждают уголовное дело не в отношении конкретного лица, а по факту, чтобы изначально снять все вопросы о невозможности применения данной формы дознания¹. Как показывает выборочное изучение уголовных дел, расследование которых закончено составлением обвинительного акта, в них присутствуют стандартные заявления подозреваемых о нежелании применения производства в сокращенной форме дознания.

В. А. Лазарева и Ю. В. Кувалдина считают, что нужно предоставить право заявить ходатайство о производстве дознания в сокращенной форме любому подозреваемому – с момента установления его статуса (независимо от того, по факту возбуждено уголовное дело или в отношении конкретного лица)². При всей привлекательности данного предложения с точки зрения расширения сферы применения процедур сокращенного дознания мы можем выразить сомнение относительно рациональности реализации данного предложения. По сути, когда процессуальная фигура подозреваемого вводится в уголовный процесс благодаря усилиям органов дознания, после осуществления доказывания в целях установления лица, совершившего преступление, эффект ускорения и упрощения производства за счет доказательственной деятельности утрачивается: уже проведены после возбуждения уголовного дела традиционные для общего порядка дознания следственные действия, уже прошел определенный срок дознания, что делает бес-

¹ См.: Загвоздкин Н. Н. О дознании в сокращенной форме и полномочиях дознавателя // Социально-правовые, процессуальные и организационные основы деятельности правоохранительных органов: сб. науч. тр. Хабаровск: РИО ДВЮИ МВД России, 2014. С. 14–15.

² См.: Лазарева В. А., Кувалдина Ю. В. Сокращенное дознание: соответствует ли процедура назначению уголовного судопроизводства? // Вестник СамГУ. 2014. № 11/1 (122). С. 55.

предметным инициирование формы сокращенного дознания с теми «преференциями» для преследуемого лица (не более $\frac{1}{2}$ от максимального срока наиболее строгого наказания), которые имеют смысл лишь при реальной процессуальной экономии в ходе сокращенного дознания. Что в такой ситуации остается от порядка дознания в сокращенной форме? Формальные сроки (15 суток), отсутствие спора со стороны подозреваемого по юридической оценке его деяния. Но эти признаки вполне «вписываются» в формат согласия обвиняемого с предъявленным обвинением, урегулированного гл. 40 УПК РФ. Таким образом, расширение сферы производства дознания в сокращенной форме за счет уголовных дел, по которым подозреваемый появляется после осуществления ряда следственных действий уже на стадии предварительного расследования, вряд ли оправданно.

Однако анализ правоприменительной практики в части вынесения судьями Республики Дагестан приговоров по уголовным делам показывает, что судьи не всегда корректно разрешают вопрос о конкуренции оснований постановления приговора в особом порядке при согласии обвиняемого с предъявленным обвинением (гл. 40 УПК РФ) и при производстве дознания в сокращенной форме (гл. 32.1 УПК РФ). Выборочное изучение судебных решений, размещенных на сайте «РосПравосудие», демонстрирует довольно частые случаи вынесения приговоров судьями со ссылкой в описательно-мотивировочной части на «ст. 226.9, 316 УПК РФ», в то время как по тексту приговора везде отмечается наличие условий для применения особого порядка принятия судебного решения при согласии обвиняемого с предъявленным обвинением (наказание за деяние предусмотрено не более 10 лет лишения свободы, «при ознакомлении с материалами уголовного дела... в присутствии своего защитника на основании п. 2 ч. 5 ст. 217 УПК РФ заявила ходатайство, в котором указала, что она желает, чтобы в отношении нее был применен особый порядок судебного разбирательства в соответствии с главой 40 УПК РФ»¹). Полагаем, такая

¹ Приговор и. о. мирового судьи судебного участка № 4 Кировского района г. Махачкалы от 04.05.2017 по уголовному делу № 1-14/2017 по обвинению N в совершении преступления, предусмотренного ст. 264.1 УК РФ. URL: <https://rospravosudie.com> (дата обращения: 15.08.2019). См. также: Приговор мирового судьи судебного участка № 119 Кизилюртовского района Республики Дагестан от 06.04.2017 по уголовному делу № 1-2/2017. URL: <https://rospravosudie.com> (дата обращения: 15.08.2019); Приговор мирового судьи судебного участка № 32 г. Кизляра от 26.04.2017 по уголовному делу № 1-10/2017. URL: <https://rospravosudie.com> (дата обращения: 15.08.2019); и др.

неверная практика должна стать предметом анализа вышестоящих судебных инстанций.

В-третьих, сложности применения норм гл. 32.1 УПК РФ вытекают из урегулирования сроков сокращенного дознания. Прежде всего – сроков заявления ходатайства подозреваемым. С учетом правил сокращенной формы дознания процессуальная фигура подозреваемого по делам, которые могут расследоваться в такой форме, появляется в двух случаях: при возбуждении уголовного дела по очевидному преступлению (п. 1 ч. 1 ст. 46 УПК РФ) и при задержании лица в порядке ст. 91, 92 УПК РФ. Если со вторым случаем по вопросам разъяснения прав задержанному и его допросу правовой неопределенности не усматривается, то по первой ситуации следует отметить, что в законе не урегулирован срок разъяснения подозреваемому, в отношении которого вынесено постановление о возбуждении уголовного дела, его права на заявление соответствующего ходатайства, не указано время его допроса, что создает почву для произвольного усмотрения правоприменителя¹, а это в свою очередь препятствует эффективному внедрению положений гл. 32.1 УПК РФ в практику подразделений дознания. Думаем, что с учетом содержания норм, регулирующих права задержанного лица, следует установить правила о сроках допроса подозреваемых, в отношении которых возбуждено уголовное дело. Этот срок должен быть в пределах 24 часов с момента возбуждения уголовного дела, а предшествовать ему должно разъяснение прав подозреваемому, иначе лицо, приобретающее статус подозреваемого в порядке п. 1 ч. 1 ст. 46 УПК РФ, оказывается в менее выгодном положении с точки зрения правореализации по сравнению с подозреваемыми, наделяемыми статусом согласно иным основаниям ч. 1 ст. 46 УПК РФ. Данную правовую неопределенность нужно ликвидировать, дополнив ст. 46 УПК РФ новой частью 3.1:

«3.1. В случае, предусмотренном пунктом 1 части первой настоящей статьи, следователь, дознаватель обязан допросить подозреваемого в срок не позднее 24 часов с момента вынесения постановления

¹ На низкий уровень защиты прав подозреваемого, в отношении которого возбуждается уголовное дело, отсутствие механизма должного его информирования указывали еще в 1997 г. видные отечественные процессуалисты (см.: Ларин А. М., Мельникова Э. Б., Савицкий В. М. Уголовный процесс России: лекции-очерки. М., 1997. С. 157).

о возбуждении уголовного дела в отношении него. Перед допросом подозреваемому разъясняются права и обязанности, предусмотренные частью четвертой настоящей статьи, о чем составляется протокол.»

При таком регулировании (установлении срока разъяснения прав подозреваемому) общий срок сокращенного дознания суммарно составляет: 24 часа на разъяснение прав подозреваемому и его допрос + 2 суток на заявление им ходатайства о производстве дознания в сокращенной форме + 24 часа дознавателю на рассмотрение ходатайства и вынесение постановления о его удовлетворении и о производстве дознания в сокращенной форме + 15 суток до направления уголовного дела прокурору с обвинительным постановлением. Итого – 19 суток. Однако если дознаватель не успевает в 15-суточный срок выполнить действия по удовлетворению заявленных сторонами ходатайства (например, о производстве дополнительных следственных и иных процессуальных действий), то прокурор вправе ему продлить этот срок до 20 суток. Итого, с продлением срок производства по уголовному делу в форме сокращенного дознания составляет 24 дня, а если прокурор примет решение о возвращении уголовного дела дознавателю для производства дознания в общем порядке либо дознаватель не успеет завершить все действия в 20-суточный срок и перейдет на общий режим дознания, то ему на завершение дознания в общем порядке останется 6 суток, что тоже на практике вызывает определенные сложности (даже с продлением сроков дознания еще на 30 суток). При всех условиях доказывание в процессуальной форме сокращенного дознания осуществляется в течение 10 суток с момента вынесения постановления о производстве в такой форме. Следовательно, «основной упор» в познавательной деятельности переносится на первоначальный этап досудебного производства – на стадию возбуждения уголовного дела, срок которой может быть увеличен до 30 суток с учетом необходимости производства исследований и судебных экспертиз. Сказанное вряд ли может свидетельствовать о достижении эффекта «быстроты» по делам, расследуемым в сокращенной форме дознания.

В-четвертых, самым дискуссионным является режим доказывания при производстве дознания в сокращенной форме. Обоснованные нарекания процессуалистов вызвала ст. 226.5 «Особенности доказывания при производстве дознания в сокращенной форме», так как именно в формулировках ее новелл, оцениваемых как конструктивные

недостатки¹, многие ученые и практики видят отступление от признанных стандартов доказывания, потенциал для различного рода нарушений. Элементы процессуальной экономии коснулись многих аспектов доказывания: объема предмета доказывания; способов установления значимых обстоятельств уголовного дела; комплекса прав и гарантий лиц, вовлеченных в процедуры доказывания; возможности принятия без дополнительной проверки обстоятельств, не вызывающих споров у сторон.

С учетом акцента познавательной деятельности на стадии возбуждения уголовного дела именно на этом этапе происходит активизация доказывания в целях установления уже на момент возбуждения уголовного дела юридической возможности применения сокращенной формы дознания. Субъектами проверки сообщения о преступлении должен быть собран такой фактический материал, который позволял бы вынести постановление о возбуждении уголовного дела в отношении конкретного лица с предварительной квалификацией его деяния, которая не вызвала бы у него желание оспорить и фактическую, и юридическую оценку его деяния. При этом следует иметь в виду то обстоятельство, что доследственную проверку не всегда осуществляет штатный дознаватель – чаще эта деятельность поручается начальником органа дознания должностным лицам органа дознания (оперативным уполномоченным уголовного розыска, участковым уполномоченным полиции).

Правовая подготовка определенной части указанных должностных лиц органа дознания оставляет желать лучшего, что сказывается на качестве материалов процессуальной проверки, на основе которых должно потом приниматься решение и о возможности применения сокращенной формы дознания, и о достаточности данных для составления обвинительного постановления. Это одна из ключевых проблем доказывания по рассматриваемому виду производства. Не исключаются и различные злоупотребления со стороны указанных должностных лиц в части принудительного склонения лица к явке с повинной, к применению положений гл. 32.1 УПК РФ,

¹ См.: Руновский А. В. Дифференциация уголовно-процессуальных форм досудебного производства по делам публичного обвинения: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2012. С. 187; Алимйрзаев А. А. Доказывание в сокращенных формах уголовного судопроизводства по делам публичного обвинения: дис. ... канд. юрид. наук. Махачкала, 2014. С. 145.

особенно в ситуации, когда доказательств для производства в общем порядке недостаточно, на что справедливо указывают В. А. Лазарева и Ю. В. Кувалдина¹.

Следует учитывать особенности предмета доказывания при производстве дознания в сокращенной форме, усеченный характер которого (устанавливается в основном «главный факт» – обстоятельства, предусмотренные пп. 1, 2, 4 ч. 1 ст. 73 УПК РФ) также подвергается обоснованной критике рядом авторитетных ученых. Так, О. И. Андреева и А. П. Кругликов вполне аргументированно пишут о негативных последствиях для справедливого разрешения уголовного дела отказа от установления обстоятельств, исключающих преступность и наказуемость деяния, либо обстоятельств, которые могут повлечь за собой освобождение от уголовной ответственности и наказания; о факультативном, по инициативе стороны защиты, установлении данных, характеризующих личность обвиняемого².

Предполагая перспективу перехода на общий порядок дознания, дознаватели нередко отступают от этих ограниченных рамок и собирают доказательства «с запасом», «на всякий случай». Фактический объем предпринятых ими процессуальных действий нередко совпадает с доказательственной деятельностью по уголовным делам, по которым дознание проводилось в общем порядке. По сути, об этом же пишет Л. А. Ярыгина, обосновывая свой тезис об изучении дознавателем данных о личности буквальным толкованием иных положений УПК РФ, в частности ст. 226.7 УПК РФ³.

Полагаем, что в определении объема предмета доказывания в гл. 32.1 УПК РФ проявляется непоследовательность законодателя: в ч. 1 ст. 226.5 УПК РФ акцент познавательной деятельности дознавателя сделан только на установлении события преступления, характера и размера причиненного им вреда, а также виновности лица

¹ См.: Лазарева В. А., Кувалдина Ю. В. Сокращенное дознание: соответствует ли процедура назначению уголовного судопроизводства? // Вестник СамГУ. 2014. № 11/1 (122). С. 55.

² См.: Кругликов А. П. Дополнение УПК РФ новой главой о дознании в сокращенной форме и некоторые проблемы дифференциации уголовного судопроизводства // Российская юстиция. 2013. № 7. С. 45–49; Андреева О. И. Проблемы производства дознания в сокращенной форме // Вестник Томского государственного университета. Право. 2014. № 4 (14). С. 6–7.

³ См.: Ярыгина Л. А. Доказывание при производстве дознания в сокращенной форме: дис. ... канд. юрид. наук. Самара, 2017. С. 79.

в совершении преступления, а в ч. 1 ст. 226.7 УПК РФ делается однозначная отсылка к положениям пп. 1–8 ч. 1 ст. 225 УПК РФ, определяющим содержание обвинительного акта по делам, расследованным дознавателями в общем порядке, включая такие обстоятельства, как данные о лице, привлекаемом к уголовной ответственности (п. 3), обстоятельства, смягчающие и отягчающие наказание (п. 7). Полагаем, что позиция законодателя по предмету доказывания, отраженная ч. 1 ст. 226.5 УПК РФ, скорее всего подходит для принятия решения о возбуждении уголовного дела в отношении конкретного лица. При завершении же дознания в сокращенной форме действительно должны быть установлены обстоятельства, позволяющие суду осуществить правосудие в условиях справедливого судебного разбирательства, что дает основание для вывода, что итоговый предмет доказывания должен быть очерчен кругом обстоятельств, закрепленных в пп. 1–8 ч. 1 ст. 225 УПК РФ. Указанные аргументы позволяют внести предложение по корректировке ч. 1 ст. 226.5 УПК РФ:

«1. Доказательства по уголовному делу собираются в объеме, достаточном для установления события преступления, характера и размера причиненного им вреда, виновности лица в совершении преступления, ***а также иных обстоятельств, предусмотренных пунктами 1–8 части первой статьи 225 настоящего Кодекса,*** с учетом особенностей, предусмотренных настоящей статьей.»

Часть 2 ст. 226.5 УПК РФ закрепляет норму, которая содержит очень опасный потенциал для последующей перспективы расследования уголовного дела в общем порядке: «Дознаватель обязан произвести только те следственные и иные процессуальные действия, производство которых может повлечь за собой невозможную утрату следов преступления или иных доказательств». Дело в том, что оценка конкретной следственной ситуации с возможностью утраты следов и доказательств зависит во многом от опыта и профессионализма дознавателя, что чревато ошибками «фатального характера» для уголовного дела, если дознаватель безосновательно посчитает возможным не производить то или иное следственное действие, полагая, что это не повлечет безвозвратной утери доказательственной информации. Полагаем, что акцент в этой норме должен быть сделан на ином аспекте: достаточности предпринимаемых действий для выяснения обстоятельств, необходимых для составления

обвинительного постановления. Однако эти обстоятельства уже актуализированы нами в вышеизложенном предложении по корректировке ч. 1 ст. 226.5 УПК РФ, повторное их акцентирование было бы избыточным нормативным регулированием. Поэтому нужно исключить из текста ст. 226.5 УПК РФ часть вторую.

Анализ собственно изъятий из общей процедуры проверки доказательств при производстве дознания в сокращенной форме также дает основание для предложений по изменению ряда новелл ст. 226.5 УПК РФ. Прежде всего это касается тезиса, что дознаватель вправе «не проверять доказательства, если они не были оспорены» сторонами (п. 1 ч. 3 ст. 226.5 УПК РФ). На каком этапе возможно такое оспаривание доказательств, собранных дознавателем? Исходя из структуры дознания в сокращенной форме, стороны знакомятся с материалами уголовного дела после составления обвинительного постановления (не позднее трех суток) и представления им материалов уголовного дела с обвинительным постановлением (в нем уже должны быть отражены доказательства, на которые ссылается дознаватель в обоснование выводов о виновности обвиняемого) – ч. 4 ст. 226.5 УПК РФ. Выходит, прежде чем составлять итоговый акт сокращенного дознания дознаватель должен проверить эти доказательства, что никак не коррелирует с положениями п. 1 ч. 3 ст. 226.5 УПК РФ.

Далее законодатель позволяет дознавателю не допрашивать лиц, чьи объяснения имеются в деле, т. е. не дублировать результаты тех процессуальных действий, которые были получены на стадии возбуждения уголовного дела, если они не оспариваются и не нуждаются в дополнении. Думаем, тезис с объяснениями не применим к лицу, в отношении которого осуществляется уголовное преследование в сокращенной форме дознания, так как согласно положениям ч. 1.2 ст. 144 УПК РФ эти объяснения не соответствуют требованиям ст. 75 УПК РФ, которая однозначно определяет условия допустимости показаний подозреваемого и обвиняемого. И даже с учетом того, что, по обоснованному мнению А. П. Кругликова, стадия возбуждения уголовного дела превратилась в самое настоящее предварительное расследование, причем с участием адвоката и другими атрибутами¹, тем не менее полагаем, это не повод не допрашивать

¹ См.: Кругликов А. П. Дополнение УПК РФ новой главой о дознании в сокращенной форме и некоторые проблемы дифференциации уголовного судопроизводства // Российская юстиция. 2013. № 7. С. 45–49.

подозреваемого и ограничиваться получением от него объяснений в ходе процессуальной проверки.

Ранее в параграфе 3.1 настоящей главы мы анализировали практику назначения и производства судебных экспертиз и проведения предварительных исследований в качестве проверочных мероприятий. По данным изучения Л. А. Ярыгиной 400 уголовных дел, по которым производство осуществлялось в порядке гл. 32.1 УПК РФ, «подлежащие доказыванию обстоятельства были установлены путем... получения заключений специалиста в виде так называемой справки об исследовании (66,25 %), назначения и получения заключений эксперта (22,5 %)»¹. Обращают на себя внимание формулировки, используемые Л. А. Ярыгиной. Во-первых, «назначения и получения заключений эксперта», что вообще не соотносится с названием сложного процессуального действия – «назначения и производства судебной экспертизы». Во-вторых, «заключения специалиста в виде так называемой справки об исследовании». С точки зрения ведомственного регулирования и действующего уголовно-процессуального закона эта формулировка в принципе не верна. Мы ранее отмечали, что заключение специалиста не должно быть результатом проведенного исследования, на что обращал внимание Пленум Верховного Суда РФ в постановлении от 21 января 2010 г. № 28. Как можно называть заключением специалиста документ, который именуется «справкой об исследовании»? Вообще приказ МВД России от 11 января 2009 г. № 7, утвердивший Наставление об организации экспертно-криминалистической деятельности в системе МВД России², нигде не упоминает возможность составления сотрудником экспертно-криминалистического подразделения (ЭКП) заключения специалиста. Справку об исследовании сотрудник ЭКП подписывает не как специалист в смысле ст. 58 УПК РФ – под этим документом ставится его подпись и указывается должность: эксперт, главный эксперт, начальник отделения и т. д. Тем более странно, что проект Федерального закона № 23-ФЗ был инициирован именно Министерством внутренних дел России, разработчики его должны были учитывать реалии

¹ Ярыгина Л. А. Указ. соч. С. 85–86.

² См.: Об утверждении Наставления по организации экспертно-криминалистической деятельности в системе МВД России: приказ МВД России от 11.01.2009 № 7 (с изм. от 16.05.2016). Доступ из справ.-правовой системы «Консультант-Плюс».

функционирования служб министерства, ведомственные акты, определяющие сущность, порядок и результаты служебной деятельности, в том числе – экспертно-криминалистических подразделений. Игнорирование этих положений приводит к противоречивому, нелогичному нормативному регулированию¹. Полагаем, что текст п. 3 ч. 3 ст. 226.5 УПК РФ нуждается в новой редакции:

«3) не назначать судебную экспертизу по вопросам, ответы на которые содержатся **в справке об исследовании, проведенном** в ходе проверки сообщения о преступлении, за исключением следующих случаев: ...

... б) необходимость проверки выводов **предварительного исследования**, достоверность которых поставлена под сомнение подозреваемым, его защитником, потерпевшим или его представителем;».

Таким образом, даже при первом приближении видно, что качество законодательной регламентации дознания в сокращенной форме оставляет желать лучшего, что и вызвало вполне понятную реакцию в виде новой законодательной инициативы со стороны МВД России – проекта альтернативного закона об упрощенном порядке досудебного производства. Анализ текста нового проекта указывает, что разработчики предприняли попытку создать «жизнеспособную модель» упрощенного порядка досудебного производства, приняв во внимание «болевы́е точки» нормативного регулирования дознания в сокращенной форме. Прежде всего они исключили новеллы, предоставляющие право заинтересованным частным лицам со стороны защиты и обвинения определять форму производства по уголовному делу: решение о применении особого порядка по новому законопроекту принимается в уведомительном режиме начальником органа дознания, о чем дается письменное поручение соответствующему сотруднику органа дознания (ч. 5 ст. 226.10 проекта). Письменное уведомление заинтересованных лиц, а также разъяснение им права обжаловать это поручение – достаточные гарантии соблюдения их законных интересов². А с учетом категории преступлений, по которым возможно применение этого особого порядка,

¹ Об этом см.: Зайцева Е. А., Ашуров В. К., Сидоренко О. В. Роль следственной и судебной практики в обеспечении правильного применения норм уголовно-процессуального права: монография. Волгоград: ВА МВД России, 2017. С. 126–134.

² См.: Зайцева Е. А., Сеидов М. М. Указ. соч.

видится обоснованным осуществление процессуальной деятельности по собиранию доказательств в режиме проверки сообщения о преступлении в 10-дневный срок (это напоминает старую протокольную форму досудебной подготовки материалов).

Правильным представляется и подход к обеспечению прав заявителя и лица, в отношении которого осуществляется производство в особом порядке: на этих лиц распространяется универсальный статус участника проверочных мероприятий, закрепленный в ч. 1.1 ст. 144 УПК РФ. Им предоставлены права, предусмотренные в ч. 1.1 ст. 144 УПК РФ и вытекающие из ряда конституционных положений (ч. 1 ст. 20, ст. 46, ч. 1 ст. 48, ст. 51 Конституции РФ): 1) право не свидетельствовать против самого себя, своего супруга (своей супруги) и других близких родственников, круг которых определен п. 4 ст. 5 УПК РФ; 2) право пользоваться услугами адвоката; 3) право приносить жалобы на действия (бездействие) и решения дознавателя, органа дознания, следователя, руководителя следственного органа в порядке, установленном гл. 16 УПК РФ; 4) право требовать обеспечения безопасности в порядке, установленном ч. 9 ст. 166 УПК РФ.

Эти лица участвуют в проверочных мероприятиях в формате, предусмотренном для стадии возбуждения уголовного дела, а для собирания доказательств, достаточных для составления обвинительного постановления, используется арсенал доказывания, предусмотренный ч. 1 ст. 144 УПК РФ именно для стадии возбуждения уголовного дела. И итоговым решением после применения особого порядка наряду с обвинительным постановлением может быть, исходя из буквального толкования текста законопроекта, постановление о возбуждении уголовного дела (когда есть основание для возбуждения уголовного дела, но по материалам проверки нецелесообразно выносить обвинительное постановление – при наличии обстоятельств, указанных в ч. 1 ст. 226.11 проекта), а также постановление об отказе в возбуждении уголовного дела (при наличии обстоятельств, указанных в ст. 24 УПК РФ).

Таким образом, можно констатировать, что данная деятельность не является дознанием в привычном для современного УПК РФ понимании: она представляет собой особый порядок досудебного производства, объединяющий в себе возможности процессуальной проверки сообщения о преступлении и некоторые элементы деятельности органов дознания на стадии предварительного расследования. Среди

этих элементов особо следует выделить систему мер процессуального принуждения, допустимых при таком производстве. Разработчики считают возможным применять к участникам особого порядка исключительно привод и обязательство о явке. В случае невозможности решения задач этого производства без применения всего спектра мер процессуального принуждения производство по сообщению о преступлении должно осуществляться в общем режиме. И это вполне разумно и обоснованно: уголовное дело еще не возбуждено, еще не дана окончательная правовая оценка проверяемому событию – следовательно, весь арсенал мер процессуального принуждения применять преждевременно, так как средство реагирования на нарушение закона должно соответствовать тяжести правонарушения, должен соблюдаться разумный баланс между достигаемыми в ходе проверки целями и охраняемыми законом ценностями, к которым относятся права, свободы, честь и достоинство человека и гражданина.

После составления обвинительного постановления, которое объединяет в себе ряд знаковых решений досудебного производства, определяющих не только движение уголовного дела, но и статус участников производства по нему (это решение о возбуждении уголовного дела в отношении конкретного лица и о принятии дела к своему производству; решение о признании потерпевшим и (или) его представителем, о признании гражданским истцом и (или) его представителем; решение о привлечении в качестве гражданского ответчика и (или) о признании представителем гражданского ответчика; решение о привлечении лица в качестве обвиняемого), проектом предусмотрен комплекс норм, направленных на реализацию прав заинтересованных лиц при завершении особого порядка досудебного производства. В частности, их не только знакомят с обвинительным постановлением, разъясняют им права, предоставляют возможность ознакомления с материалами уголовного дела, заявления соответствующих ходатайств и получения копий обвинительного постановления с приложениями после утверждения его прокурором.

В целом анализ данного законопроекта приводит к выводу, что в случае его принятия будет получена достойная альтернатива сокращенному дознанию. Реализация его норм позволит сократить бюджетные расходы на досудебное производство, даст возможность

в кратчайшие сроки разрешать правовые конфликты с минимальными затратами.

Подводя итог рассмотрению актуальных аспектов дознания в сокращенной форме, можно констатировать следующее:

1. Существующая нормативная регламентация данной формы дознания содержит ряд противоречивых аспектов, снижающих эффективность этой формы и обуславливающих недостаточную востребованность ее на практике. Это диктует необходимость изменения некоторых положений гл. 32.1 УПК РФ, касающихся в первую очередь регулирования вопросов доказывания при сокращенной форме дознания. Более радикальным решением проблем этой формы видится ее полное упразднение с введением нового особого порядка досудебного производства.

2. Представляется целесообразным поддержать внесение в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации проекта Федерального закона «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации (в части введения особого порядка досудебного производства)», который в большей степени адаптирован к реалиям функционирования современных органов дознания в системе органов внутренних дел.

ГЛАВА IV. КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ПРИ ПРОИЗВОДСТВЕ ДОЗНАНИЯ ПО УГОЛОВНЫМ ДЕЛАМ

4.1. Понятие и виды контрольно-надзорной деятельности при производстве дознания в органах внутренних дел

Уголовно-процессуальная деятельность органов дознания при проверке сообщения о преступлении и расследовании уголовных дел, как и любой вид властно-организующей деятельности публичных субъектов, связана с применением мер принуждения, с ограничением прав и законных интересов личности, что требует осуществления непрерывного контроля и надзора со стороны компетентных органов и должностных лиц. Прокурорский надзор и процессуальный контроль за деятельностью органов дознания имеет особое значение в реализации назначения уголовного судопроизводства, определенного в ст. 6 УПК РФ, так как создают важные гарантии обеспечения прав и законных интересов всех его участников.

УПК РФ, принятый в 2001 г., существенно изменил систему надзора и контроля на стадиях досудебного производства по уголовному делу. Продолжающееся реформирование законодательного регулирования в данной области свидетельствует о необходимости дальнейшей модернизации контрольно-надзорной деятельности в уголовном судопроизводстве.

Несмотря на то, что на современном этапе процедурные различия между дознанием и предварительным следствием практически стерты, в 2007 г. законодатель перераспределил полномочия между прокурором и начальником следственного отдела (руководителем следственного органа), дифференцировал систему контрольно-надзорных правоотношений в зависимости от формы расследования. **В результате в современных условиях в досудебном производстве функционирует дифференцированная система контрольно-надзорных полномочий, которая не имеет под собой логического и теоретического обоснования.**

Наиболее проблематичной с этой точки зрения представляется система контрольно-надзорных правоотношений при производстве предварительного расследования в форме дознания в органах внутренних дел. Это связано с начатым реформированием системы МВД России и принятием Закона «О полиции»¹. Произошедшие изменения в структурном построении МВД и в уголовно-процессуальном законодательстве требуют поиска новых подходов к оптимизации контрольно-надзорной деятельности при производстве дознания.

Процессуальная самостоятельность дознавателя ограничивается различными формами контроля и надзора, порой излишними, не вызванными необходимостью достижения целей уголовного судопроизводства и объективной целесообразностью. Законодатель (п. 1 ч. 3 ст. 41 УПК РФ) наделил дознавателя правом самостоятельно производить следственные и иные процессуальные действия и принимать процессуальные решения. Вместе с тем это возможно только тогда, когда в соответствии с уголовно-процессуальным законом на это не требуется согласие соответствующих контролирующих или надзирающих субъектов.

Анализ действующих положений УПК РФ показывает, что большинство процессуальных решений дознаватель принимает с письменного согласия прокурора, в остальных же случаях, прямо не указанных в законе, дознаватель «неформально» взаимодействует с прокурором, согласуя с ним практически каждое процессуальное действие или решение по уголовному делу. Наблюдается явное противоречие между главным предназначением органов прокуратуры, определенным в ч. 1 ст. 1 Закона о прокуратуре (надзором за соблюдением Конституции РФ, исполнением законов, действующих на территории Российской Федерации), и реально осуществляемыми прокурорами властными полномочиями в ходе надзора в сфере дознания. Прокурор фактически превратился в активного участника правоотношений, за законностью деятельности которых обязан надзирать. 77 % опрошенных

¹ См.: О полиции: федер. закон от 07.02.2011 № 3-ФЗ (ред. от 14.12.2015). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

дознателей¹ и начальников подразделений дознания² из 22 различных субъектов Российской Федерации признали, что настоящее дознание имеет все основания именоваться «прокурорским дознанием». Указанный термин довольно часто встречается и в научных трудах ученых-процессуалистов³.

В настоящем монографическом исследовании дознание представляет интерес именно как сфера реализации контрольно-надзорных полномочий субъектов, осуществляющих процессуальный ведомственный контроль, судебный контроль, прокурорский надзор за деятельностью дознавателя специализированных подразделений органов внутренних дел.

В настоящей главе исследованию подвергается дознание как область реализации, распространения процессуальных полномочий суда, прокурора, начальника органа дознания, начальника подразделения дознания при осуществлении контрольно-надзорной деятельности в ходе производства предварительного расследования в форме дознания (т. е. с момента вынесения постановления о возбуждении уголовного дела до направления уголовного дела прокурором в суд либо до вынесения иного предусмотренного законом решения об окончании производства по делу).

¹ Нами было осуществлено анкетирование дознавателей подразделений дознания органов внутренних дел Российской Федерации в 2013–2016 гг. Всего опрошено 207 респондентов из республик Дагестан, Бурятия, Коми, Забайкальского края, Волгоградской, Московской, Ростовской, Рязанской, Тульской, Челябинской, Пензенской, Нижегородской, Орловской, Сахалинской, Томской, Псковской, Кемеровской, Самарской, Калужской, Ярославской областей, г. Москвы, а также из Управления МВД России на транспорте по Дальневосточному федеральному округу и из Управления МВД России на транспорте по Южному федеральному округу.

² В ходе исследования в 2013–2014 гг. было проведено анкетирование 53 начальников подразделений дознания из республик Дагестан, Бурятия, Коми, Забайкальского края, Волгоградской, Московской, Ростовской, Рязанской, Тульской, Челябинской, Пензенской, Нижегородской, Орловской, Сахалинской, Томской, Псковской, Кемеровской, Самарской, Калужской, Ярославской областей, г. Москвы, а также из Управления МВД России на транспорте по Дальневосточному федеральному округу и из Управления МВД России на транспорте по Южному федеральному округу.

³ См., напр.: Тетерюк А. Г. Прокурорский надзор за производством дознания: уголовно-процессуальный и организационный аспекты: дис. ... канд. юрид. наук. Нижний Новгород, 2011. С. 13.

И. Ю. Чеботарева в своем диссертационном исследовании обосновывает существование двухуровневой системы уголовно-процессуального контроля в досудебном производстве: ведомственного контроля как первого уровня реализации уголовно-процессуальной функции контроля и надведомственного контроля в качестве второго уровня, который реализуется в двух формах: прокурорском надзоре и судебном контроле¹.

Авторы монографии не разделяют данную позицию уже потому, что изменения в балансе полномочий прокурора и руководителя следственного органа не позволяют сделать однозначное умозаключение о прокурорском надзоре при производстве предварительного следствия, который бы находился **над** ведомственным контролем. Во-вторых, мы не склонны отождествлять понятия надзора и контроля в уголовном процессе.

В-третьих, И. Ю. Чеботарева ставит на один уровень прокурорский надзор и судебный контроль, тогда как, по-нашему мнению, судебный контроль в силу присущих суду полномочий по рассмотрению жалоб и отмены незаконных решений прокурора в том числе (ч. 1 ст. 125 УПК РФ) должен занимать более высокую ступень в системе контрольно-надзорной деятельности в сравнении с прокурорским надзором.

В-четвертых, указанный автор говорит об уголовно-процессуальном контроле в досудебном производстве в целом, мы же выделяем контрольно-надзорную деятельность в дознании по причине существенных различий в действующем правовом регулировании контрольно-надзорных полномочий на предварительном следствии и в дознании.

На наш взгляд, контрольно-надзорная деятельность в дознании представляет собой **трехуровневую систему, во главе которой находится судебный контроль, осуществляемый представителем судебной ветви власти и являющийся третьим заключительным уровнем.**

¹ См.: Чеботарева И. Ю. Уголовно-процессуальная функция контроля в иерархической системе иных конкурирующих функций, осуществляемых должностными лицами государственных органов в досудебном производстве: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2016. С. 16–18.

В. Н. Галузо и Р. Х. Якупов неслучайно называют суд «вершиной всей правоохранительной системы»¹, так как суд наделен контрольными функциями в отношении всех остальных субъектов контрольно-надзорной деятельности, в том числе прокурора. «Рангом ниже» следует прокурорский надзор и ведомственный контроль, поскольку, как упоминалось выше, действия (бездействие) прокурора, равно как и начальника органа дознания, начальника подразделения дознания и дознавателя, могут быть обжалованы в судебном порядке.

Если говорить о дознании, то, исходя из объема полномочий прокурора и субъектов ведомственного контроля при данной форме расследования, можно констатировать, что ведомственный контроль находится ниже в иерархии после прокурорского надзора и судебного контроля.

На предварительном же следствии применение данной трехуровневой схемы считаем спорным, так как в действующем уголовно-процессуальном законодательстве объемы полномочий прокурора и руководителя следственного органа в отношении следователя существенно разнятся не в пользу прокурора. Прокурор по отношению к органу предварительного следствия выступает лишь органом надзора. Однако уделять внимание данному вопросу в настоящей работе мы не будем в силу иной направленности научного интереса.

Изменившееся в 2007 г. соотношение полномочий в досудебном производстве между прокурором, должностными лицами предварительного следствия и дознания, выделение «прокурорского» следствия в отдельную структуру привело к некоторому обострению в вопросах правомочий должностных лиц этих ведомств².

Полагаем, что указанные категории должны быть разделены в уголовном процессе путем более рационального распределения полномочий между субъектами контрольно-надзорной деятельности согласно их процессуальным статусам, что повлечет и изменение системы контрольно-надзорной деятельности.

Тотальный прокурорский надзор, ведомственный процессуальный контроль порой не предоставляют дознавателю права выбора

¹ Галузо В. Н. Уголовный процесс: учебник. М.: ТЕИС, 2013. С. 413.

² См.: Статья для прокурора // Российская газета. 2007. № 206. С. 2; Яшманов Б. Следствие для важных дел // Российская газета. 2007. № 253 С. 1–2; Козлова Н., Богданов В. Деление уголовных дел (Новый законопроект прибавит работы законодателям // Российская газета. 2007. № 251. С. 2.

варианта тех или иных процессуальных действий или решений, что позволяет констатировать фактическое отсутствие процессуальной самостоятельности дознавателя. Данный факт подтверждается и результатами проведенного нами анкетирования: 90 % респондентов – сотрудников прокуратуры не считают дознавателя процессуально самостоятельным должностным лицом¹; 85 % опрошенных дознавателей УМВД России по г. Волгограду, ГУ МВД России по г. Москве, МО МВД России «Тутаевский» Ярославской области и еще 12 регионов Российской Федерации, а также 60 % начальников подразделений дознания из 22 регионов Российской Федерации также указали, что дознаватель в системе органов внутренних дел не обладает процессуальной самостоятельностью в принятии процессуальных решений и производстве процессуальных действий.

Следует также отметить, что из 126 изученных уголовных дел, приостановленных дознавателем производством по п. 1 ч. 1 ст. 208 УПК РФ, в 103 уголовных делах имеются указания прокурора, которые содержатся в его решениях об отмене постановления об отказе в возбуждении уголовного дела, об отмене постановлений о приостановлении дознания, а также непосредственно в письменных указаниях прокурора дознавателю в порядке п. 4 ч. 1 ст. 37 УПК РФ. Указания о направлении расследования и производстве процессуальных действий, как правило, исчерпываются лишь первоначальными мероприятиями и следственными действиями, которые должны быть проведены по каждому уголовному делу (например, составление плана совместных следственных и оперативно-разыскных мероприятий, признание гражданина или организации потерпевшим, допрос потерпевшего или его представителя, допрос свидетеля, направление запросов операторам сотовой связи, дача поручений органу дознания о производстве оперативно-разыскных мероприятий в целях установления лица, совершившего преступление, и т. п.).

Особенности реализации контрольно-надзорных полномочий при производстве дознания определяются характером деятельности дознавателя, степенью его процессуальной самостоятельности, а также

¹ В рамках настоящего исследования в 2016–2017 гг. нами было осуществлено анкетирование сотрудников органов прокуратуры – всего опрошено 117 респондентов из г. Волгограда и Волгоградской области, г. Москвы, Ярославской области.

необходимостью существенных ограничений прав и законных интересов лиц, вовлеченных в сферу уголовного процесса на стадиях досудебного производства по уголовному делу. **С введением сокращенной формы дознания, при которой процесс доказывания осуществляется в так называемом «усеченном» порядке, контроль и надзор приобретают особое значение.** *Опрошенные сотрудники прокуратуры (86,32 %) указали на необходимость усиления средств контроля при производстве дознания в сокращенной форме.*

Соответственно, подобная специфика действий, производимых в рамках дознания, а также относительная упрощенность процедур обуславливает существование особой системы контрольно-надзорной деятельности в целях обеспечения режима законности досудебного производства.

Рассмотрим содержание данного вида деятельности с точки зрения структурного построения его элементов, а также проанализируем сущность каждого из них.

Как и в любом виде деятельности, в структуре контрольно-надзорной деятельности прежде всего необходимо выделить **субъект**, т. е. того, кто ее осуществляет, и **объект**, т. е. то, на что данная деятельность направлена.

Исходя из положений действующего уголовно-процессуального законодательства, можно, безусловно, выделить **четыре субъекта контроля и надзора** в ходе дознания по уголовному делу: начальника подразделения дознания, начальника органа дознания, прокурора и суд.

Объектом реализации полномочий указанных субъектов при производстве дознания следует считать урегулированные нормами уголовно-процессуального законодательства отношения, возникающие между: с одной стороны – дознавателем, с другой стороны – начальником подразделения дознания, начальником органа дознания, прокурором, судом в ходе производства предварительного расследования в форме дознания, связанные, как правило, с выявлением, устранением и предупреждением возможных нарушений законности дознавателем, обеспечением законного режима ограничения конституционных прав граждан в ходе производства по уголовному делу.

Под **предметом** контрольно-надзорной деятельности мы подразумеваем законность действий (бездействия) и решений дознавателя,

а также соблюдение прав и законных интересов лиц, вовлеченных в сферу уголовно-процессуальной деятельности дознавателя.

Для раскрытия правовой природы контрольно-надзорной деятельности при производстве дознания и определения ее структурного построения следует начать с осмысления содержания его составляющих – понятий «контроль» и «надзор» и их соотношения.

В толковых словарях русского языка под контролем понимается проверка, а также наблюдение в целях проверки¹ (от франц. *controle* – проверка). Контроль рассматривается в различных аспектах, исходя из той области общественных отношений, в которой он реализуется. Однако представляется, что разница в определении данного понятия обусловлена лишь характером деятельности подконтрольного субъекта, при этом сущность контроля остается неизменной. В общей теории права чаще всего контролю придается управленческий характер², его традиционно неразрывно связывают с понятием управления деятельностью, процессами, отношениями и т. д.³, в то же время нельзя не заметить и тесной взаимосвязи между контролем, руководством и управлением⁴.

Позиции относительно управленческой природы контроля в теории уголовного процесса придерживается О. В. Химичева, которая рассматривает контроль как функцию управления, справедливо указывая, что такая интерпретация контроля применима и для системы уголовного судопроизводства, в том числе его досудебной части⁵.

¹ См.: Словарь русского языка / под общ. ред. А. П. Евгеньевой. М.: Русский язык, 1986. Т. 2. С. 94; Лопатин В. В., Лопатина Л. Е. Малый толковый словарь русского языка. М.: Русский язык, 1993. С. 210.

² См.: Безрядин Д. Н. Основы управления органами внутренних дел: пособие. М.: Академия управления МВД России, 2011. С. 3.

³ См.: Чекалин К. С. Контроль в деятельности советской милиции: учеб пособие. М.: [б. и.], 1976. С. 33; Шорина Е. В. Контроль за деятельностью органов государственного управления. М.: Наука, 1981. С. 24; Морозов А. В. Контроль и надзор в системе исполнительной власти современной России: общеправовой анализ: автореф. дис. ... канд. юрид. наук, Владимир, 2004. С. 8; Адыев А. А. Контрольно-надзорная функция современного Российского государства: политико-правовое исследование: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Казань, 2007. С. 6.

⁴ См.: Словарь русского языка: в 4 т. / под ред. А. П. Евгеньевой. М.: Русский язык, 1988. Т. 4. С. 507.

⁵ См.: Химичева О. В. Концептуальные основы процессуального контроля и надзора на досудебных стадиях уголовного судопроизводства: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2004. С. 47.

Во многих дефинициях контроля в качестве его отличительных признаков наряду с «управлением» указывается «руководство»¹.

В социологическом словаре под руководством понимается целенаправленное воздействие лиц, наделенных функциями и компетенцией руководителей, на коллективы и индивидов, т. е. взаимодействие руководителей и исполнителей, целью которого является постоянное (непрерывное) обеспечение оптимального функционирования определенной системы в целом; не только необходимый, но и основной элемент процесса управления, составляющий его главное содержание; деятельность по определению целей и путей их достижения; стратегия развития и управления². Как видно из приведенного определения, руководство относится к элементу управления, из чего можно сделать вывод о включении данного «руководства» в содержание контроля.

Контроль подразумевает такое воздействие на управляемую систему, которое осуществляется посредством выполнения организующей и регулятивной функций. *Регулятивная функция* контроля реализуется путем принятия правомочным контролирующим субъектом властных решений (издание, отмена локальных нормативных правовых актов, приказов, распоряжений, инструкций и т. п.) в целях упорядочивания деятельности контролируемого субъекта, приведение ее в соответствие с требованиями законодательства, выработки единых правил поведения. *Организирующая функция* направлена на создание условий для осуществления деятельности, ее координацию и, как правило, заключается в даче обязательных для исполнения указаний, издании приказов (как письменных, так и устных), разработке методических рекомендаций, оказании практической, консультативной помощи и т. п.

Субъекты процессуального контроля при производстве дознания, реализуя управленческую функцию, наделены властно-распорядительными полномочиями и призваны предупредить, выявить и устранить недостатки в работе дознавателей путем оказания воздействия на их деятельность. Так, согласно п. 6 ч. 1 ст. 37 УПК РФ прокурор

¹ См.: Кудрявцев Л. И. Юридический словарь. М.: Госюриздат, 1956. С. 512; Лазарев Б. М. Компетенция органов управления. М.: Юрид. лит., 1973. С. 15.

² См.: Социологический словарь. URL: <http://vslozare.info> (дата обращения: 11.04.2019).

вправе отменять незаконные или необоснованные постановления дознавателя. Аналогичное полномочие начальника подразделения дознания предусмотрено в п. 3 ч. 1 ст. 40.1 УПК РФ, но только относительно постановлений о приостановлении производства дознания. Указания прокурора, начальника органа дознания и начальника подразделения дознания о направлении расследования и производстве процессуальных действий обязательны для дознавателя и их обжалование не приостанавливает их исполнения¹. Суд вправе рассматривать жалобы на действия и решения дознавателя и по результатам признавать их незаконными и (или) отменять. Это позволяет говорить об управленческом воздействии субъектов контроля и надзора на процессуальную деятельность дознавателя в целях приведения ее в соответствие с нормативными предписаниями.

В связи с этим считаем совершенно точным суждение Н. И. Кулагина, что процессуальный контроль представляет собой не только наблюдение за фактическим положением дел, но и управляющее воздействие на работу исполнителей в целях ее **оптимизации**². Управляющее воздействие должно содержать в себе момент целеполагания (направления)³, обеспечивающего эффективность управляемой деятельности.

Категория **эффективности** в сфере уголовного судопроизводства используется авторами относительно нечасто, более популярна в сфере экономики. Вместе с тем профессор В. Т. Томин разработал теорию эффективного уголовного процесса. Так, в самом общем плане эффективность деятельности он определяет как достижение поставленной цели (совокупности задач) при наименьших затратах сил и средств. В таком же общем плане эффективность уголовного судопроизводства автор определяет как достижение цели уголовного процесса по каждому конкретному уголовному делу при минимуме

¹ За исключением случаев, указанных в чч. 4, 5 ст. 226 и чч. 4, 5 ст. 226.8 УПК РФ.

² См.: Кулагин Н. И. Управление следственными аппаратами органов внутренних дел (функционально-структурный анализ): дис. ... канд. юрид. наук. Волгоград, 1989. С. 208.

Оптимизация в энциклопедическом словаре определяется как процесс выбора наилучшего варианта из возможных, процесс приведения системы в наилучшее (оптимальное) состояние // Общий толковый словарь русского языка. URL: <http://tolslovar.ru> (дата обращения: 04.04.2019).

³ См.: Атаманчук Г. В. Теория государственного управления: курс лекций. М.: Юрид. лит., 1997. С. 29.

ущемления законных интересов лиц, вовлеченных в уголовное судопроизводство¹.

Таким образом, **цель процессуального контроля в дознании нам видится в обеспечении законности, целесообразности, эффективности и оптимизации деятельности контролируемого субъекта – дознавателя.**

Так, **начальник подразделения дознания** оценивает результаты проведенного расследования дознавателем не только с точки зрения соблюдения законности его процедуры, обеспечения прав и законных интересов участников уголовного процесса, но и рационального распределения затраченного времени на его производство, целесообразности и эффективности того или иного следственного действия, выбора тактических приемов и организационных средств его проведения и т. п. Иными словами, одной из задач руководителя является оптимизация деятельности подчиненных.

Осуществляя свои полномочия в системе одного ведомства, начальник подразделения дознания заинтересован в повышении качества и улучшении показателей оперативно-служебной деятельности дознавателя, более того, отвечает за законность и целесообразность выполняемых им действий и принимаемых решений. В соответствии с приказом МВД России от 21 ноября 2012 г. № 1051 «Вопросы организации деятельности подразделений дознания (организации дознания) территориальных органов Министерства внутренних дел Российской Федерации» на начальников управлений (отделов) организации дознания и отделов (отделений) дознания возложена ответственность за организацию и результаты оперативно-служебной деятельности подчиненных сотрудников², в частности это в полной мере касается процессуальной деятельности дознавателей.

Таким образом, **начальник управления (отдела) организации дознания**, не находящийся непосредственно в структуре того орга-

¹ См.: Томин В. Т., Поляков М. П., Попов А. П. Очерки теории эффективного уголовного процесса. Пятигорск: [б. и.], 2000. URL: <http://5fan.ru> (дата обращения: 25.01.2019).

² 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). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

на внутренних дел, в состав которого входит подразделение дознания, вместе с тем, как следует из положений ведомственных нормативных правовых актов и материалов изученной практики, реализует некоторые полномочия процессуального (не только организационного) характера в отношении дознавателей нижестоящих подразделений дознания¹.

В большинстве случаев это дача указаний о направлении расследования, производстве отдельных следственных действий, об избрании в отношении подозреваемого меры пресечения, о квалификации преступления и об объеме обвинения, т. е. полномочия, предусмотренные п. 2 ч. 3 ст. 40.1 УПК РФ. В то же время, принимая во внимание, что формально указанное должностное лицо не является процессуальным руководителем дознавателей нижестоящих подразделений дознания, письменные указания даются от имени начальника органа дознания, в составе которого находится подразделение организации дознания.

Таким образом, фактически появляется еще одна, пятая, фигура в системе контрольных отношений при производстве дознания в органах внутренних дел – **начальник вышестоящего органа дознания**, в результате **чего внутри первого уровня контрольно-надзорной деятельности (ведомственный процессуальный контроль) складывается определенная иерархическая система, состоящая из контроля начальника вышестоящего органа дознания, начальника органа дознания, начальника подразделения дознания.**

В случае выявления в процессе контроля каких-либо отступлений от нормативных предписаний контролирующий субъект вправе применить меры не только процессуального характера (например, отменить незаконно вынесенное постановление о приостановлении

¹ Результаты изучения практики дознания показали, что по 11 % уголовных дел имеются указания, вынесенные от имени начальника вышестоящего органа дознания, более того, имело место вынесение начальником управления организации дознания постановления об изъятии уголовного дела из производства дознавателя одного подразделения дознания и передаче дознавателю другого подразделения дознания, находящихся в производстве подчиненных подразделений дознания, что доказывает факт проверки указанными субъектами материалов уголовных дел, и, как следствие, реализацию процессуальных полномочий в отношении непосредственно не подчиненных им нижестоящих дознавателей.

дознания, дать указание о производстве процессуального действия и т. п., изъять уголовное дело у дознавателя и непосредственно приступить к расследованию и т. п.), но и лично в пределах предоставленных законом полномочий либо посредством инициирования перед правомочным должностным лицом привлечь подконтрольное лицо к ответственности.

Учитывая изложенное, можно сформулировать следующие **признаки контроля**:

1) это целенаправленная, урегулированная нормативно-правовыми актами деятельность контролирующего субъекта;

2) субъект контроля и контролируемый субъект имеют одну ведомственную принадлежность;

3) контроль осуществляется в отношении подчиненного контролируемого субъекта (отношения субординации);

4) имеется возможность вмешательства в оперативно-служебную деятельность контролируемого субъекта;

5) властно-распорядительный характер контроля (право контролирующего субъекта давать обязательные для исполнения указания, издавать приказы (устные и письменные), выносить иные управленческие решения (указания, распоряжения) и т. п.;

6) осуществление оценки деятельности контролируемого субъекта с точки зрения законности, целесообразности, эффективности, оптимизации;

7) субъект контроля наделен определенным объемом полномочий, в том числе правом применения мер дисциплинарного воздействия за выявленные нарушения;

8) заинтересованность контролирующего субъекта в результативности деятельности контролируемого субъекта;

9) контролирующий субъект несет ответственность за организацию и результаты деятельности подконтрольного субъекта;

10) осуществление контрольных полномочий в особых установленных законом и ведомственными нормативными актами формах.

Полагаем, все эти признаки присущи и процессуальному контролю при производстве дознания, который базируется прежде всего на уголовно-процессуальных нормах. По этим признакам можно судить о том, что процессуальный контроль осуществляют в ходе дознания такие субъекты, как начальник органа дознания, начальник

подразделения дознания, начальник управления (отдела) организации дознания.

Следующий элемент контрольно-надзорной деятельности – **надзор**. С этимологической точки зрения надзор трактуется как наблюдение за чем-либо с целью охраны, контроля и т. п.¹ В словаре С. И. Ожегова термин «надзирать» определяется как «наблюдение с целью присмотра, проверки»². В словаре В. И. Даля термины «надзор» и «надзирать» рассматриваются как «присмотр, насматривать, наблюдать; надзиратель – смотритель, надсмотрщик»³.

Нельзя не заметить синонимичности в толковании терминов «контроль» и «надзор» в русском языке.

Вместе с тем, несмотря на некоторую общность целей надзора и контроля в досудебном производстве, в частности в дознании, юридическая литература и нормативно-правовые акты не дают четкого разграничения указанных понятий.

В режиме действующего правового регулирования процессуальный контроль (ведомственный и судебный) и прокурорский надзор при производстве дознания имеют довольно много точек соприкосновения, т. е. **полномочия суда и прокурора, прокурора и начальника органа дознания, начальника подразделения дознания часто пересекаются и дублируют друг друга**, что отчасти мешает слаженности и эффективности в работе дознавателя.

Одни ученые определяют надзор как разновидность контроля⁴, другие рассматривают надзорную деятельность как самостоятельный вид, третьи считают контроль и надзор тождественными понятиями⁵.

В. М. Савицкий надзор представляет в форме контрольной функции. По его утверждению, «сущность всякого надзора заключается в наблюдении за тем, чтобы соответствующие органы и лица

¹ См.: Словарь русского языка / под общ. ред. А. П. Евгеньевой. М.: Русский язык, 1986. Т. 2. С. 94; Лопатин В. В., Лопатина Л. Е. Малый толковый словарь русского языка. М.: Русский язык, 1993. С. 270.

² Ожегов С. И. Словарь русского языка. М.: ОНИКС: Мир и образование, 2007. С. 389.

³ Даль В. И. Толковый словарь живого великорусского языка: в 4 т. М.: Русский язык, 1999. Т. 2. С. 401.

⁴ См.: Бессарабов В. Г. Прокуратура в системе государственного контроля Российской Федерации: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2001. С. 17.

⁵ См.: Основы теории государства и права: учебник / А. Б. Венгеров [и др.]; под ред. А. С. Пиголкина. М.: Высшая школа, 1982. С. 65.

в точности выполняли возложенные на них задачи, соблюдали установленный законом порядок отправления порученных им обязанностей и чтобы в случае нарушения этого порядка были приняты меры к восстановлению законности и привлечению виновных к надлежащей ответственности»¹. Вместе с тем в указанном понятии отсутствует такой элемент, как надзирающий субъект, который правомочен в установленном законом порядке осуществлять надзорную деятельность.

Несмотря на внешнее сходство надзора с ведомственным контролем, заметим, что в ходе осуществления контроля контролирующий субъект вправе лично в пределах полномочий, предоставленных законом или иными нормативными правовыми актами, либо путем обращения к уполномоченному должностному лицу привлечь виновного в нарушении режима законности к надлежащей ответственности. Субъект надзора вправе требовать от определенного должностного лица ведомства, в котором выявлено нарушение, применения в отношении нарушителя мер дисциплинарного воздействия. Таким образом, надзирающий орган всегда находится вне поднадзорного органа, как бы «над» ним, не вступая с ним в отношения соподчиненности и непосредственно не вмешиваясь в его оперативно-хозяйственную деятельность. Являясь наблюдением за законностью деятельности, надзор отличается от контроля степенью воздействия на поднадзорный субъект. В процессе ведомственного контроля объем правовых средств реагирования контролирующего субъекта на нарушения закона априори шире, чем при надзоре (задействуется так называемый «административный ресурс»). Кроме этого, различны и меры по восстановлению законности. Начальник подразделения дознания, к примеру, вправе отменить постановление о приостановлении дознания и как лично принять к производству уголовное дело, так и передать для производства дознания дознавателю. Прокурор же в ходе реализации надзорных полномочий может отменить указанный процессуальный документ и направить в орган дознания для дальнейшего расследования. В то же время, анализируя полномочия начальника подразделения дознания, начальника органа дознания, а также прокурора, как уже отмечалось, можно сделать вывод, что в современном правовом регулировании дознания надзорные и контрольные

¹ Савицкий В. М. Очерк теории прокурорского надзора. М.: Наука, 1994. С. 27.

функции сильно смешаны¹. Анализ полномочий прокурора, предусмотренных в ст. 37 УПК РФ, позволяет сделать вывод о наличии у него и контрольной, и надзорной функции при производстве дознания.

М. Л. Баранов представляет надзор как автономную форму юридической деятельности по укреплению законности и правопорядка, предупреждению и пресечению правонарушений, обеспечению прав и свобод граждан и охраняемых законом прав и интересов общества и государства², тем самым подчеркивая правозащитный характер надзорной деятельности.

По мнению В. П. Беляева, надзор является формой юридической деятельности управомоченных субъектов, выражающейся в совершении ими в соответствии со своей компетенцией юридически значимых действий по разрешению на поднадзорных объектах юридических дел, возникающих в связи с неисполнением либо ненадлежащим исполнением законов государственными органами и должностными лицами в целях обеспечения законности и правопорядка, предупреждения и пресечения правонарушений³. Исходя из данного определения, юридически значимые действия надзирающий субъект вправе предпринимать лишь при выявлении нарушений закона и только «в целях обеспечения законности и правопорядка, предупреждения и пресечения правонарушений». Позволим себе не согласиться с данной точкой зрения, поскольку надзор является постоянно осуществляемой деятельностью и одна из его целей, как и указывает сам В. П. Беляев, – предупреждение (профилактика) нарушений законности. Соответственно, юридические действия надзорный орган правомочен совершать не только в том случае, если установлены неисполнение либо ненадлежащее исполнение нормативных предписаний, но и до того, чтобы не допустить их.

¹ См.: Митькова Ю. С. Сущность контрольно-надзорной деятельности при производстве дознания // Вестник Волгоградской академии МВД России. 2017. № 1 (40). С. 90.

² См.: Баранов М. Соотношение понятий «государственный контроль» и «государственный надзор»: теория и практика вопроса // Право и жизнь. 2011. № 189 (3). С. 68–100.

³ См.: Беляев В. П. Контроль и надзор как формы юридической деятельности: вопросы теории и практики: дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2006. С. 34.

Так, превентивная направленность деятельности прокурора отражена в ст. 25.1 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»¹, которой предусмотрен такой акт прокурорского реагирования, как предостережение о недопустимости нарушения закона, который выносится прокурором в целях предупреждения правонарушений и при наличии сведений о готовящихся противоправных деяниях.

С. Г. Нистратов, аналогично указывая в определении надзора на такие признаки, как оценка законности деятельности поднадзорного органа в целях установления законности в государстве и устранения выявленных нарушений, дополняет дефиницию тем, что полномочиями по осуществлению надзора наделены исключительно органы прокуратуры, которые не вправе вмешиваться в деятельность поднадзорного органа². Не соглашаясь с автором, И. Ю. Чеботарева пишет, что в уголовном судопроизводстве прокурорский надзор невозможен без вмешательства в деятельность органа предварительного расследования. Возразим в этом И. Ю. Чеботаревой, поскольку полномочия прокурора, реализуемые им на предварительном следствии, с 2007 г. можно охарактеризовать как не позволяющие ему вмешиваться в деятельность следователя. В требовании об устранении нарушений федерального законодательства содержится лишь предписание о совершении каких-либо процессуальных действий, направленных на восстановление законности производства по уголовному делу, но непосредственно произвести необходимые действия прокурор не вправе. Кроме того, следователь вправе и не согласиться с указанным требованием, предоставив обоснованные возражения руководителю следственного органа.

Важно отметить, что надзор, в отличие от контроля, не содержит признаков руководства и управления, которые являются определяющими для контроля.

Изложенные взгляды на понятие надзора очень схожи друг с другом и едины в том, что надзор является формой юридической деятельности, цель которой – обеспечение законности деятельности поднадзорных органов.

¹ См.: О прокуратуре Российской Федерации: федер. закон от 17.01.1992 № 2202-1. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

² См.: Нистратов С. Г. Контроль и надзор как гарантии законности: дис. ... канд. юрид. наук Волгоград, 2012. С. 32.

Резюмируя вышеизложенное, полагаем, что **надзор** в уголовном судопроизводстве характеризуется следующим:

- 1) цель надзора – выявление, предупреждение правонарушений, а также принятие мер к восстановлению законности;
- 2) осуществляется управомоченными субъектами в регламентированном законом порядке;
- 3) отсутствие отношений подчиненности и субординации надзирающих органов с поднадзорными в пределах одного ведомства;
- 4) деятельность поднадзорного субъекта оценивается лишь с точки зрения законности и соблюдения прав и свобод человека;
- 5) не допускается вмешательство в оперативно-хозяйственную деятельность поднадзорного органа;
- 6) надзирающий субъект не вправе непосредственно применять меры дисциплинарного характера за допущенные нарушения законности.

Как видно, отличие ведомственного контроля от надзора с точки зрения целеполагания заключается в том, что контроль преследует не только достижение законности, но и обеспечение эффективности и целесообразности деятельности подконтрольного субъекта, а целью надзора является точное и неуклонное исполнение законов, которое не сопровождается оценкой целесообразности принятых актов и совершенных действий.

Рассматривая понятия надзора и контроля и упомянув в качестве субъекта контрольно-надзорной деятельности суд, мы умышленно не коснулись его процессуальных полномочий при производстве дознания, поскольку, только проведя тщательный анализ этих понятий, можно сделать однозначный вывод об отнесении функции суда в данной сфере уголовно-процессуальной деятельности к контролю либо надзору.

Традиционно в теории уголовного процесса деятельность суда в досудебном производстве именуют **судебным контролем**, в УПК РФ же словосочетание «судебный контроль» вообще не упоминается. Общеизвестно, что судебный контроль на этапе досудебного производства заключается: 1) в рассмотрении жалоб на действия и бездействие следователя, дознавателя, прокурора (ч. 3 ст. 29, ст. 125 УПК РФ); 2) принятии решений о применении мер процессуального принуждения (ч. 2 ст. 28 УПК РФ); 3) даче разрешения на производство правоограничительных следственных действий, а также проверке

их законности после их производства (ч. 2 ст. 164, ст. 165 УПК РФ). Вместе с тем детальное изучение терминов «контроль» и «надзор», выделение характерных черт данных правовых явлений дают основание усомниться в правильности применения данной терминологии относительно деятельности суда в досудебном производстве.

После принятия Концепции судебной реформы в 1991 г. и наметившейся тенденции расширения сферы деятельности суда на предварительном расследовании в юридической литературе появилось суждение, что прокурорский надзор подменяет собой судебный контроль и что наметился переход в системе действующего уголовного судопроизводства к судебному надзору¹.

Однако В. Ф. Крюков, проводя анализ соотношения полномочий прокурора и суда в досудебном уголовном судопроизводстве, не разделяет данной точки зрения и отрицает правомерность применения термина «судебный надзор» для реализации судом полномочий в досудебном производстве, поскольку полагает, что такой вывод не в полной мере отвечает назначению уголовного судопроизводства². Кроме того, следует учитывать и традиции употребления уголовно-процессуальной терминологии: судебный надзор всегда ассоциировался с деятельностью вышестоящих судов в судебном-проверочных производствах при пересмотре решений нижестоящих судебных инстанций. Термин «судебный контроль» был введен в оборот для разграничения этих разных по содержанию направлений деятельности отечественных судов.

Более точным, на наш взгляд, является вывод, что расширение судебного контроля на досудебных стадиях не отменяет и не заменяет прокурорский надзор и, напротив, процессуальные действия суда и прокурора дополняют друг друга, способствуют упрочнению законности уголовного преследования³.

Суд, являясь единственным носителем судебной власти, занимает особое место в системе правоохранительных органов. Именно суд

¹ См.: Соловьев А. Б., Якубович Н. А. Предварительное расследование и прокурорский надзор в свете судебной реформы // Законность. 1995. № 8. С. 5.

² См.: Крюков В. Ф. Прокурор в уголовном судопроизводстве России (история и современность). Курск: [б. и.], 2012. С. 202.

³ См.: Парфенова М. В. Охрана конституционных прав обвиняемого и подозреваемого в судебных стадиях уголовного процесса России: науч.-метод. пособие / под ред. А. Б. Соловьева. М.: Юрлитинформ, 2004. С. 67.

осуществляет правосудие по уголовным делам и основными требованиями к итоговому решению всего уголовного судопроизводства являются законность и обоснованность. Законность и обоснованность действия (бездействия) или решения соответствующего должностного лица являются и предметом рассмотрения судом жалоб участников уголовного процесса и других заинтересованных лиц.

В соответствии с п. 1 ч. 5 ст. 125 УПК РФ по результатам рассмотрения жалобы судья может вынести решение о признании действия (бездействия) или решения соответствующего должностного лица незаконным и необоснованным и обязать его устранить допущенные нарушения. Здесь следует обратить внимание на право суда **лишь обязать должностное лицо устранить нарушения закона**, но не дать конкретные указания о производстве определенных процессуальных действий, принятии конкретных процессуальных решений. На это же указывает постановление Пленума Верховного Суда РФ от 10 февраля 2009 г. № 1¹.

Нельзя не отметить, что по сложившейся практике в ходе прокурорского надзора прокурор, отменяя незаконное или необоснованное постановление дознавателя, часто в выносимом процессуальном решении дает указания дознавателю о производстве процессуальных действий и дальнейшем направлении расследования. Это обстоятельство свидетельствует, что **судебная деятельность** на досудебной части уголовного судопроизводства **не обладает признаками контрольной деятельности**, так как при этом исключается какое-либо вмешательство в работу органа и должностного лица, чьи действия обжалуются.

Аналогичной видится роль суда, когда суд в соответствии с ч. 5 ст. 165 УПК РФ проверяет уже состоявшиеся решения органов расследования о производстве следственных действий, ограничивающих конституционные права и свободы граждан, когда эти действия осуществлялись без получения судебного разрешения в случаях, не терпящих отлагательства, и по результатам проверки представленных материалов выносит постановление о законности либо

¹ См.: О практике рассмотрения судами жалоб в порядке статьи 125 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации: постановление Пленума Верховного Суда РФ от 10.02.2009 № 1 (ред. от 29.11.2016). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

незаконности проведенного процессуального действия. И в данном случае суд, по нашему мнению, не реализует контрольных полномочий, поскольку оценивает принятое решение лишь с точки зрения законности, не отменяя принятое органом предварительного расследования решение, при этом не дает указаний о дальнейшем расследовании, не устанавливает и не несет ответственности за уже проведенное следственное или иное процессуальное действие, а также за наступившие последствия его несанкционированного производства.

Г. П. Химичева одно из отличий «надзора» и «контроля» видит в том, что надзор – это постоянно осуществляемая деятельность, а контроль – это выполнение отдельных проверочных мероприятий¹. В то же время, как указывает Г. П. Химичева, проверочные полномочия суда ограничены перечнем в ст. 29 УПК РФ. Позволим себе не согласиться с данным утверждением уважаемого автора, поскольку критерий «временной продолжительности» не является безусловным и достаточным для однозначного разграничения обозначенных понятий. Во-первых, контроль начальника подразделения дознания, по своей сути, также может осуществляться в непрерывном режиме (начиная от возбуждения уголовного дела и до направления уголовного дела прокурору). Во-вторых, контрольные полномочия начальника подразделения дознания реализуются тоже в строго предписанных ст. 40.1 УПК РФ и некоторых иных нормах УПК РФ формах. Скорее необходимо указать на эпизодичность судебного контроля, который чаще реализуется при инициировании его иными субъектами, а не контролирующим органом. Надзор же иницируется надзирающим органом в силу его должностного положения *ex officio*.

Другая форма деятельности суда на стадии досудебного производства заключается в санкционировании следственных и иных процессуальных действий, ограничивающих права и свободы лиц, вовлеченных в уголовное судопроизводство, которую тоже, на наш взгляд, относить к контрольной было бы ошибочным. Полагаем, что полномочия суда выносить постановления о заключении под стражу в порядке ст. 108 УПК РФ и продлении сроков содержания под стражей в порядке ст. 109 УПК РФ, о применении ряда иных мер

¹ См.: Химичева О. В. Концептуальные основы процессуального контроля и надзора на досудебных стадиях уголовного судопроизводства: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2004. С. 112–113.

процессуального принуждения (временное отстранение обвиняемого и подозреваемого от должности, наложение ареста на имущество, наложение денежного взыскания) и на производство следственных действий, ограничивающих конституционные права и свободы граждан (т. е. фактически **разрешать** вышеуказанное правоограничение), формально не обладают признаками контрольной функции, в связи с чем эту деятельность суда следует именовать «разрешительной»¹. При этом и надзором данный вид судебной деятельности на стадии предварительного расследования, в частности в ходе дознания, именовать нет оснований в силу того, что суд, принимая указанное процессуальное решение и, таким образом, неся за него ответственность, не может сам контролировать собственное решение.

По нашему мнению, деятельность суда при производстве дознания, заключающаяся в рассмотрении и разрешении жалоб граждан на действия (бездействие) и решения дознавателя и проверке законности и обоснованности его решений о производстве следственных действий, ограничивающих конституционные права и свободы граждан, в большей степени соответствует признакам, характерным для надзора, однако, следуя устоявшейся терминологии, согласно которой судебный надзор связывают с «проверочными производствами», будем именовать его традиционно «судебным контролем».

Вместе с тем комплексное функционирование контрольной и надзорной деятельности при производстве дознания призвано в своем единстве обеспечить **законность, эффективность и целесообразность** уголовно-процессуальной деятельности дознавателя.

Как мы указали ранее, любая деятельность не может осуществляться сама по себе и должна быть ориентирована на достижение поставленной цели. Подвергнув анализу понятия «контроль» и «надзор», полагаем, что цели контрольно-надзорной деятельности в уголовном судопроизводстве в широком смысле совпадают с целями и задачами всего уголовного процесса, которые законодатель определил в ст. 6 УПК РФ, следуя провозглашенной в Конституции РФ идее приоритета общечеловеческих ценностей и интересов личности.

¹ См.: Зайцева Е. А., Костерина Н. В. Полномочия суда на стадии предварительного расследования: монография Волгоград: ВА МВД России, 2007. С. 34–35.

Итак, проанализировав в отдельности цели контроля и надзора, авторы выделяют **общие и частные цели контрольно-надзорной деятельности** при производстве дознания. **Общие цели**, по нашему мнению, совпадают с назначением уголовного судопроизводства и могут быть сформулированы в следующем порядке:

1) защита прав и законных интересов потерпевших от преступлений;

2) осуществление уголовного преследования и назначение виновным справедливого наказания;

3) защита личности от незаконного и необоснованного обвинения, осуждения, ограничения ее прав и свобод;

К **частным целям**, по нашему мнению, можно отнести:

1) обеспечение законности, эффективности, оптимизации действий и решений дознавателя при производстве дознания;

2) обеспечение прав и законных интересов лиц, вовлеченных в сферу уголовного судопроизводства, недопущение их нарушений;

3) всестороннее, полное и объективное предварительное расследование преступления, отнесенного к компетенции органа дознания.

Контрольно-надзорная деятельность должна обеспечивать обязательное позитивное взаимодействие между органами контроля и надзора и лицами, деятельность которых контролируется¹. Полагаем, что властно-распорядительный характер контрольно-надзорной деятельности в сфере уголовного судопроизводства не препятствует ее осуществлению на основе взаимодействия и взаимопомощи между ее субъектами.

Исходя из сформулированных целей контрольно-надзорной деятельности при производстве дознания, можно выделить следующие **задачи**:

1. Выявление отклонений от нормативных предписаний и управленческих решений в деятельности подчиненных подразделений дознания.

2. Устранение допущенных дознавателями нарушений законности.

¹ См.: Гейвандов Я. А. О целях надзорно-контрольной деятельности в условиях текущего социального мирового кризиса // Актуальные вопросы теории и практики государственного контроля и надзора в современной России: матер. I Всерос. науч.-практ. конф., Нижний Новгород, 4–5 июня 2015 г. Нижний Новгород: Нижегород. ун-т., 2015. С. 23.

3. Применение мер воздействия к должностным лицам подразделений дознания.

4. Устранение причин и условий, способствующих нарушению законности.

5. Оказание правовой (консультационной) и организационной помощи подконтрольным субъектам.

Как указывалось ранее, контрольно-надзорная деятельность в дознании строится в строго регламентированных уголовно-процессуальным законом формах, что означает наличие у каждого из субъектов контроля и надзора определенного объема полномочий. Это позволяет нам рассматривать контрольно-надзорную деятельность при производстве дознания через призму реализации контрольно-надзорных полномочий прокурора, суда, начальника подразделения дознания, начальника органа дознания.

Итак, представляется, что **контрольно-надзорная деятельность при производстве предварительного расследования в форме дознания – это урегулированная нормами уголовно-процессуального права деятельность прокурора, суда, начальника органа дознания, начальника подразделения дознания, осуществляемая ими в пределах предоставленных законом полномочий в целях выявления, устранения, предупреждения нарушений законности действиями (бездействием) и решениями дознавателя, оптимизации уголовно-процессуальной деятельности дознавателя, способствующая реализации назначения уголовного судопроизводства.**

Многосубъектность контрольно-надзорной деятельности в дознании обусловила наличие нескольких форм осуществления данного вида уголовно-процессуальной деятельности.

В зависимости от субъекта реализации контрольно-надзорных полномочий можно выделить *четыре формы* контрольно-надзорной деятельности при производстве дознания: прокурорский надзор, судебный контроль, ведомственный процессуальный контроль начальника органа дознания, ведомственный процессуальный контроль начальника подразделения дознания. Процессуальное положение каждого из перечисленных участников контрольно-надзорных правоотношений предопределяет уголовно-процессуальную форму реализации предоставленных полномочий.

По продолжительности осуществления контрольно-надзорную деятельность можно разделить на *постоянную и эпизодическую*. С постоянным контролем и надзором дознаватель сталкивается в повседневной деятельности, взаимодействуя со своими руководителями и прокурором. *Эпизодическая* контрольно-надзорная деятельность осуществляется не на постоянной основе, а лишь при наличии оснований к ее началу. В большей степени сюда следует отнести рассмотрение жалоб в порядке ст. 124, 125 УПК РФ, когда субъект контрольно-надзорной деятельности реагирует на поступившую информацию о возможных нарушениях в деятельности дознавателя и начинает проверку в пределах своей компетенции.

В зависимости от стадии, где реализуются соответствующие полномочия, контрольно-надзорную деятельность можно разделить на осуществляемую:

- 1) при возбуждении уголовного дела;
- 2) на стадии предварительного расследования (в ходе и при окончании производства дознания, в том числе – дознания в сокращенной форме).

В зависимости от предмета контрольно-надзорная деятельность подразделяется:

- 1) на контрольно-надзорную деятельность за законностью и обоснованностью следственных действий дознавателя, начальника подразделения дознания (вышестоящим начальником подразделения дознания, начальником органа дознания, прокурором, судом). В эту группу мы включаем все следственные действия, проводимые дознавателем, независимо от того, требуется ли на их производство судебное решение или нет;

- 2) контрольно-надзорную деятельность за законностью применения процессуальных мер принуждения (задержание, меры пресечения, отстранение от должности, наложение ареста на имущество и др.);

- 3) контрольно-надзорную деятельность за законностью решений дознавателя (о возбуждении уголовного дела, отказе в возбуждении уголовного дела, приостановлении производства дознания, о прекращении уголовного дела и уголовного преследования, о хранении и уничтожении вещественных доказательств и др.)¹.

¹ Здесь и далее мы будем исходить из того, что все решения дознаватель (начальник подразделения дознания) принимают в форме постановлений.

Контрольно-надзорная деятельность может быть направлена на выявление (обнаружение), предупреждение, устранение нарушений уголовно-процессуального законодательства в деятельности дознавателя, причин и условий их совершения, что позволяет классифицировать ее **по направленности** следующим образом: *проверочная, предупредительная и корректирующая (восстановительная)*.

Проверочная контрольно-надзорная деятельность призвана обеспечить установление данных о наличии нарушения в уголовно-процессуальной деятельности дознавателя (в случае осуществления прокурорского надзора и судебного контроля – также деятельности начальника органа дознания и начальника подразделения дознания) путем проверки поступившей информации из различных источников (обращений, жалоб, протоколов следственных действий, судебных решений и т. п.), а также путем непосредственного обнаружения противоправных фактов при реализации контрольно-надзорных полномочий.

Главным предназначением **предупредительной** контрольно-надзорной деятельности является недопущение нарушения и необоснованного ограничения прав и законных интересов личности в уголовном судопроизводстве, пресечение каких бы то ни было нарушений законности со стороны должностных лиц органов дознания. К средствам реализации данного вида контрольно-надзорной деятельности можно отнести:

1) дачу согласия дознавателю прокурором на возбуждение перед судом ходатайства об избрании, отмене или изменении меры пресечения в виде заключения под стражу, о продлении срока содержания под стражей, а также рассмотрение ходатайств о производстве процессуальных действий, проводимых по судебному решению (п. 5 ч. 2 ст. 37 УПК РФ);

2) участие прокурора в судебных заседаниях по рассмотрению ходатайств дознавателя об избрании, отмене или изменении меры пресечения в виде заключения под стражу (залога, домашнего ареста, запрета определенных действий), о продлении срока содержания под стражей, домашнего ареста, запрета определенных действий, о производстве процессуальных действий, производство которых допускается с разрешения суда;

3) разрешение прокурором отводов дознавателю (п. 9 ч. 2 ст. 37 УПК РФ);

4) утверждение постановления дознавателя о прекращении производства по уголовному делу (п. 13 ч. 2 ст. 37 УПК РФ);

5) возбуждение прокурором при наличии оснований перед судом ходатайства о продлении срока домашнего ареста, запрета определенных действий или срока содержания под стражей по уголовному делу, направляемому с обвинительным актом (п. 8.1 ч. 2 ст. 37 УПК РФ);

6) дача письменных указаний прокурором, начальником органа дознания, начальником подразделения дознания о направлении расследования, производстве процессуальных действий (п. 4 ч. 2 ст. 37, п. 2 ч. 3 ст. 40.1, п. 4 ч. 1 ст. 40.2, ч. 4 ст. 41 УПК РФ);

7) проверка материалов уголовного дела начальником органа дознания, начальником подразделения дознания (п. 1 ч. 3 ст. 40.1, ч. 4 ст. 41 УПК РФ).

Корректирующая (восстановительная) контрольно-надзорная деятельность в дознании заключается в устранении уже допущенных дознавателем (в определенных случаях – начальником органа дознания, начальником подразделения дознания) нарушений требований законности при производстве по уголовному делу и в восстановлении нарушенных прав и законных интересов участников уголовного судопроизводства.

В УПК РФ **средствами осуществления данного вида деятельности** являются:

1) требования прокурора об устранении нарушений федерального законодательства (п. 3 ч. 2 ст. 37 УПК РФ);

2) отстранение прокурором дознавателя от дальнейшего расследования по уголовному делу (п. 10 ч. 2 ст. 37 УПК РФ);

3) дача письменных указаний прокурором, начальником органа дознания, начальником подразделения дознания о направлении расследования, производстве процессуальных действий (п. 4 ч. 2 ст. 37, п. 2 ч. 3 ст. 40.1, ч. 4 ст. 41 УПК РФ);

4) отмена прокурором незаконных и необоснованных постановлений дознавателя (п. 6 ч. 2 ст. 37 УПК РФ);

5) отмена начальником подразделения дознания необоснованных постановлений дознавателя о приостановлении производства дознания по уголовному делу (п. 3 ч. 1 ст. 40.1 УПК РФ);

6) внесение начальником подразделения дознания ходатайств прокурору об отмене незаконных или необоснованных постановлений

дознателя об отказе в возбуждении уголовного дела (п. 4 ч. 1 ст. 40.1 УПК РФ);

7) признание судом действий (бездействия) и решений дознавателя незаконными (п. 1 ч. 1 ст. 125, ч. 5 ст. 165 УПК РФ).

Приведенное разграничение категорий контроля и надзора, нашедшее отражение в специфике соответствующих направлений деятельности, вовсе не исключает их тесной взаимосвязи, что и позволило нам сформулировать понятие **контрольно-надзорной деятельности, которая ввиду ее системности нацелена на создание при производстве дознания особого правового режима соблюдения закона, обеспечения прав и законных интересов участников досудебного производства.**

Изложенное позволяет сделать вывод, что данная система будет работать эффективно и рационально, если будет исключено дублирование функций контроля и надзора в досудебном производстве. Ведомственный процессуальный контроль и надзор должны быть максимально дифференцированы путем рационального распределения процессуальных полномочий между прокурором и субъектами ведомственного контроля с тем, чтобы контролирующий и надзирающий субъекты могли функционировать, взаимодействуя и взаимодополняя друг друга, оказывая позитивное воздействие на подконтрольный (поднадзорный) субъект, о чем было ранее сказано в предыдущих главах настоящей монографии.

4.2. Судебный контроль как одна из гарантий соблюдения законности в ходе дознания по уголовным делам

Сложная и длительная деятельность органов предварительного расследования требует постоянного контроля за законностью действий следователя, дознавателя, особенно тех, которые ограничивают конституционные права и свободы личности¹. По справедливому утверждению М. А. Устимова, разумное сочетание в уголовном судопроизводстве различных форм контроля – судебного, прокурорского и ведомственного – надежно защищает конституционные

¹ См.: Зайцева Е. А., Костерина Н. В. Полномочия суда на стадии предварительного расследования: монография. Волгоград: ВА МВД России, 2007. С. 18.

права и свободы человека и гражданина, обеспечивая защиту общества и государства¹.

Напомним, что суд стоит во главе предложенной и обоснованной нами в предыдущем параграфе трехуровневой системы контрольно-надзорных полномочий в ходе производства дознания.

Изначально российскому уголовно-процессуальному законодательству были известны лишь две формы контрольно-надзорной деятельности: ведомственный контроль начальника следственного отдела и прокурорский надзор. Термин «судебный контроль» возник после принятия Концепции судебной реформы 1991 г.², в которой была сформулирована задача перераспределения части полномочий прокурора в пользу судебного контроля.

Полагаем, что судебный контроль и прокурорский надзор, являясь составными элементами контрольно-надзорной деятельности, объединены одним объектом – правоотношениями, складывающимися в процессе уголовно-процессуальной деятельности дознавателя, и едиными целями – соблюдением законности производства по уголовному делу и обеспечением прав и свобод граждан. Они должны функционировать параллельно, не дублируя друг друга, не конкурируя между собой, но в то же время действуя согласованно и взаимодополняя друг друга.

Судебный контроль на досудебных стадиях уголовного процесса в широком смысле в науке уголовно-процессуального права определяют как одну из форм деятельности суда общей юрисдикции и самостоятельный уголовно-процессуальный институт, целью которого является судебная защита прав, свобод и законных интересов лиц (граждан и организаций), вовлеченных в уголовный процесс³. Судебный контроль является одной из важных процессуальных гарантий обеспечения прав и свобод участников уголовного судопроизводства⁴.

¹ См.: Устимов М. А. Судебный контроль на стадии предварительного расследования: дис. ... канд. юрид. наук. Саранск, 1999. С. 172.

² См.: Концепция судебной реформы в Российской Федерации. М.: Республика, 1992. С. 91.

³ См.: Курс уголовного процесса: учебник / А. А. Арутюнян [и др.]; под ред. Л. В. Головки. М.: Статут, 2016. С. 292–294.

⁴ См.: Бабенко А., Яблоков В. Судебный контроль за предварительным расследованием необходимо расширить // Российская юстиция. 2000. № 6. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс»; Муратова Н. Г., Подольский М. А. Судебные решения в досудебном производстве по уголовным делам. Казань, 2007. С. 41; Химичева О. В., Химичева Г. П., Бородулин А. И. Понятие и назначение уголовного судопроизводства (уголовного процесса) // Уголовный процесс: общая часть. М., 2002. Вып. 1. С. 18; Судебный контроль в уголовном процессе: учеб. пособие / под ред. Н. А. Колоколова. М., 2009. С. 17.

О. В. Химичева, Г. П. Химичева, А. И. Бородулин, Н. А. Колоколов также обоснованно включают в систему уголовно-процессуальных гарантий проверку законности и обоснованности процессуальных действий и решений (ведомственный контроль, прокурорский надзор и судебный контроль). По мнению А. Бабенко, В. Яблокова, значение судебного контроля для уголовного судопроизводства вообще и для стадии предварительного расследования в частности состоит в том, чтобы «оказывать непосредственное воздействие на обеспечение законности решений и действий органов дознания и предварительного следствия. Его основной целью являются защита конституционных прав и свобод граждан в сфере уголовного судопроизводства, а также содействие эффективному осуществлению досудебного производства по уголовным делам»¹. По справедливому утверждению С. А. Шейфера, судебный контроль позволяет устранить субъективизм при принятии процессуальных решений и служит гарантией прав личности в уголовном судопроизводстве².

Тем не менее предметом дискуссий является вопрос о роли и значении судебного контроля в современном досудебном производстве, высказываются противоположные взгляды: от отрицания необходимости процессуальной деятельности суда на данной стадии до придания ей характера исключительной гарантии в механизме обеспечения прав и свобод человека и гражданина.

Например, Н. Н. Ковтун называет действующую конструкцию оперативного судебного контроля не соответствующей ни назначению, ни задачам, ни конституционному предназначению указанной деятельности³. С. Б. Россинский указывает на малоэффективность и сомнительность предварительного судебного контроля в досудебном производстве⁴. В. В. Кальницкий считает суд лишним звеном в принятии решений о производстве следственных действий, ограничивающих конституционные права и свободы личности, поскольку

¹ Бабенко А., Яблоков В. Судебный контроль за предварительным расследованием необходимо расширить // Российская юстиция. 2000. № 6. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

² См.: Шейфер С. А. Следственные действия. Основания, процессуальный порядок и доказательственное значение. Самара: Самар. ун-т, 2004. С. 183.

³ См.: Ковтун Н. Н. Следственный судья в уголовном судопроизводстве: за и против // Российская юстиция. 2010. № 9. С. 45.

⁴ См.: Россинский С. Б. Проблемы конкуренции предварительного и последующего судебного контроля за производством следственных действий в жилище // Lex Russica. М.: МГЮА, 2009. № 6. С. 1449–1468.

в большинстве случаев роль суда сводится к подписанию проекта постановления, предложенного следователем. К тому же таким образом, по его мнению, суд косвенно участвует в уголовном следовании¹.

Подобные доводы ученых о формальном подходе судьи к выполнению своих обязанностей в рамках осуществления судебного контроля авторы находят несостоятельными, так как решение по заявленному ходатайству следователя (дознателя) принимается судом в судебном заседании с заслушиванием объяснений и мнений сторон, возможностью предоставления доказательств в обоснование своей позиции, проверкой законности и обоснованности представленных сторонами доводов и возражений. Элементы копирования предоставленных следователем материалов носят чисто организационный характер и выполняют функцию экономии времени судьи, а следовательно, и иных участников процесса. Полагаем, это вряд ли может повлиять на формирование мнения судьи и принятие соответствующего решения об удовлетворении (отказе в удовлетворении) заявленного следователем (дознателем) ходатайства о применении меры процессуального принуждения либо производстве следственного действия, ограничивающего конституционные права и свободы человека и гражданина. Кроме того, нужно учесть, что суд принимает решение лишь на основании заявленного ходатайства и изучения представленных материалов уголовного дела.

Главным аргументом противников судебного контроля на предварительном расследовании в его нынешнем состоянии являются данные статистики, согласно которым 91 % заявленных следователями (дознателями) ходатайств о заключении под стражу удовлетворяются судами². Согласимся с мнением О. А. Науменко, что удовлетворение судами большинства ходатайств о заключении под стражу свидетельствует не о низкой эффективности судебного контроля, а о согласованной деятельности следователя, дознателя, прокурора, руководителя следственного органа и суда³. Мы солидарны с позицией

¹ См.: Кальницкий В. В. Санкционирование и проверка судом законности следственных действий в ходе досудебного производства неэффективны // Уголовное право. 2004. № 1. С. 73.

² См.: Ковтун Н. Н. Сулова Е. Н. Эффективность оперативного судебного контроля // Уголовное судопроизводство. 2010. № 3. С. 6–14.

³ См.: Науменко О. В. Судебный контроль при производстве дознания // Вестник Краснодарского университета МВД России. 2013. № 3 (21). С. 42. URL: <http://cyberleninka.ru> (дата обращения: 04.04.2019).

тех ученых, которые отмечают важность и необходимость судебного контроля в досудебном производстве как гарантии обеспечения законности и обоснованности ограничения прав и свобод человека¹.

Другими распространенными доводами большинства противников судебного контроля являются «недопустимость выполнения надзорной функции сразу двумя органами – прокуратурой и судом; суд не может обеспечить постоянный и оперативный характер надзора; суды не готовы к этой работе и не справятся с ней»², а также опасение, что «судья свяжет себя принятым на следствии решением»³.

Мы не разделяем подобные точки зрения на значение судебного контроля в досудебном производстве. На протяжении уже 15 лет действия УПК РФ судебный контроль зарекомендовал себя как важнейшая гарантия соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина в данной сфере деятельности. Главным достоинством данной формы контрольно-надзорной деятельности мы называем: независимость и обособленность суда от других ветвей власти, вышестоящих инстанций и интересов сторон; состязательность, т. е. в данном контексте возможность личного участия каждой стороны в решении того или иного вопроса, затрагивающего конституционные права и свободы человека и гражданина; обязательность исполнения вынесенного судьей судебного акта.

Расширение сферы судебного контроля в досудебном производстве не подменяет прокурорский надзор и не умаляет его значение. Прокурорский надзор, являясь непрерывно и постоянно осуществляемой деятельностью, прежде всего отличается в основном инициативным властным характером деятельности самого прокурора, тогда

¹ См.: Александров Р. А., Кондрат И. А., Леонов А. И. Уголовное судопроизводство и судебный контроль // Юридическая наука и современность. 2012. № 2. С. 75–79; Лазарева В. А. Судебная защита в уголовном процессе РФ. Проблемы теории и практики: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2000. С. 8; Гаврилов Б. Я. Обеспечение конституционных прав и свобод человека и гражданина в досудебном производстве. М.: Моск. психолого-социал. ин-т, 2003. С. 119; Колоколов Н. А. Судебный контроль в стадии предварительного расследования: важная функция судебной власти: дис. ... канд. юрид. наук. М., 1996. С. 3.

² Новицкая И. В. Актуальные проблемы прокурорского надзора в проекте нового УПК РФ // Проект УПК и проблемы правоприменительной деятельности / под ред. В. Д. Зеленского. Краснодар, 1999. С. 105.

³ Джатиев В. С. О противоречиях в российском уголовном процессе. Владикавказ: Ир, 1994. С. 61.

как начало реализации полномочий суда на данных стадиях уголовного процесса всегда связано с наличием соответствующего ходатайства (жалобы) участника уголовного судопроизводства или иного заинтересованного лица, а сам суд выступает лишь арбитром в споре сторон.

Прокурор, в отличие от суда, лично не принимает решения, непосредственно затрагивающие производство предварительного расследования. Например, суд (хотя и по инициативе органа расследования) выносит постановление о производстве обыска в жилище. Прокурор может лишь дать письменное указание дознавателю о проведении того или иного процессуального действия.

Судебные полномочия начинают реализовываться лишь там, где нарушены конституционные права лиц, в том числе со стороны прокурора, или существует угроза причинения им ущерба. Прокурор же, являясь гарантом законности, призван защищать все законные интересы личности, общества и государства.

Таким образом, являясь элементами контрольно-надзорной деятельности, судебный контроль и прокурорский надзор, имея общий объект и цели деятельности, никоим образом не исключают друг друга.

Первоначальная редакция ч. 2 ст. 63 УПК РФ, отмененная в 2002 г.¹, предусматривала запрет на участие судьи в рассмотрении уголовного дела в суде первой или второй инстанции либо в порядке надзора, а равно участие в новом рассмотрении уголовного дела в суде первой или второй инстанции, если он в ходе досудебного производства принимал решение о применении к подозреваемому, обвиняемому меры пресечения в виде заключения под стражу либо продлении срока содержания обвиняемого под стражей; по результатам проверки законности и обоснованности применения в отношении подозреваемого или обвиняемого задержания, заключения под стражу, а также продления срока его содержания под стражей.

В науке также высказываются мнения о невозможности объективного рассмотрения уголовного дела и вынесения законного и справедливого приговора судьей, ранее осуществлявшим судебный

¹ См.: О внесении изменений и дополнений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации: федер. закон от 29.05.2002 № 58-ФЗ // СЗ РФ. 2002. № 22. Ст. 2027.

контроль на предварительном расследовании в рамках этого уголовного дела. Так, С. В. Романов полагает, что функции суда в предварительном и окончательном производстве в лице одного судьи несовместимы и судья, санкционировавший заключение обвиняемого (и тем более подозреваемого) под стражу или продление срока действия этой меры, уже не может считаться полностью объективным и непредвзятым при последующем рассмотрении дела по существу¹.

По мнению И. Б. Михайловской, «решение судьи об избрании меры пресечения в виде заключения под стражу фактически означает, что судья считает достаточно обоснованной и версию обвинения о виновности лица, к которому эта мера пресечения применяется. Включенность судьи в оценку доказательств, собранных стороной обвинения, представляет серьезную опасность, ставящую под сомнение беспристрастность рассмотрения и разрешения им уголовного дела»². В. А. Семенцов придерживается аналогичной точки зрения о формировании у судьи убежденности в виновности лица, в отношении которого рассматривается вопрос в рамках судебно-контрольных процедур³.

В. В. Кальницкий предлагает восстановить норму ч. 2 ст. 63 УПК РФ о невозможности участия судьи в рассмотрении уголовного дела, если он ранее принимал решение об избрании меры пресечения, либо передать компетенцию по избранию мер пресечения специализированным судьям, аргументируя это тем, что «вывод о виновности фактически делается самим исследованием доказательств, по результатам которого принимается решение о заключении под стражу»⁴.

Е. В. Богатова в своем диссертационном исследовании, посвященном контрольно-надзорной деятельности на стадии возбуждения уголовного дела, полагает необходимым дополнить ст. 125 УПК РФ положением о том, что судья, принимавший участие в рассмотрении

¹ См.: Романов С. В. Понятие, система и взаимодействие процессуальных функций в российском уголовном судопроизводстве: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007. С. 10.

² Михайловская И. Б. Цели, функции и принципы российского уголовного судопроизводства (уголовно-процессуальная форма). М.: Проспект, 2003. С. 105.

³ См.: Семенцов В. А. Судебный контроль при производстве следственных действий // Судебная власть в России: закон, теория и практика: сб. ст. Междунар. науч.-практ. конф. (Тюмень, 19–20 ноября 2004 г.). М., 2005. С. 398.

⁴ Кальницкий В. В. Судебное заседание в досудебном производстве по уголовным делам. Омск: Омская академия МВД России, 2009. С. 62–63.

жалобы в порядке указанной нормы УПК РФ, не может рассматривать дело по существу¹.

Мы не разделяем подобных опасений, так как в УПК РФ не закреплены право или обязанность исследования судьей материалов уголовного дела в рамках указанных процедур. Присутствующий в данном виде судебно-контрольного производства элемент доказывания ориентирован лишь на рассмотрение отдельно взятого вопроса в рамках уголовного дела (о производстве того или иного следственного действия, законность и обоснованность вынесенного органом досудебного производства решения, а не вопрос о виновности лица и доказанности его участия в совершении предполагаемого преступления), что не влияет на формирование предубеждения судьи по уголовному делу в целом.

Пленум Верховного Суда РФ в своем постановлении ориентирует суды на то, что «избрание в качестве меры пресечения заключения под стражу допускается только после проверки судом обоснованности подозрения в причастности лица к совершенному преступлению». Однако, проверяя обоснованность подозрения, суд не вправе входить в обсуждение вопроса о виновности лица в инкриминируемом преступлении².

Мы придерживаемся позиции, что суд в рамках судебного контроля обязан проверить не только соблюдение процедуры принятия решения органом предварительного расследования, но и исследовать его мотивированность и обоснованность, не вдаваясь в выводы о доказанности совершения преступления и виновности лица.

Указанное ни в коей мере не означает исследование доказательств в той процессуальной форме, которая предусмотрена для судебного следствия. Безусловно, факты, установленные в ходе судебного контроля, будут иметь доказательственное значение при последующем рассмотрении уголовного дела по существу в суде, однако же судья должен их оценивать в совокупности с другими

¹ См.: Богатова Е. В. Контрольно-надзорная деятельность за исполнением законов и ее эффективность в стадии возбуждения уголовного дела: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2016. С. 13.

² См.: О практике применения судами законодательства о мерах пресечения в виде заключения под стражу, домашнего ареста и залога: постановление Пленума Верховного Суда РФ от 19.12.2013 № 41. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

доказательствами, в том числе, возможно, опровергающими предыдущие. По этой причине полагаем, что участие судьи в процедуре судебного контроля на досудебном производстве не представляет опасности с точки зрения дальнейшего формирования его убежденности в ответах на вопросы, перечисленные в ст. 299 УПК РФ, при вынесении тем же судьей приговора или иного итогового решения.

Аналогична позиция Верховного Суда РФ и относительно участия судьи, рассматривающего жалобу в порядке ст. 125 УПК РФ, и его последующего участия в разрешении уголовного дела по существу. Пленум указывает, что круг обстоятельств, подлежащих установлению судом в процессе рассмотрения жалобы в порядке ст. 125 УПК РФ, ограничен исключительно обстоятельствами того, были ли соблюдены (обеспечены) права участников уголовного судопроизводства при принятии решения об отказе в удовлетворении заявленного ходатайства. Суд, не вдаваясь в вопросы доказанности или недоказанности события преступления, виновности обвиняемого в его совершении, обязан проверить, является ли решение следователя, дознавателя законным, обоснованным и мотивированным.

В контексте настоящего исследования **судебный контроль** при производстве дознания можно представить как форму контрольно-надзорной деятельности, заключающуюся в судебной проверке уголовно-процессуальной деятельности дознавателя, начальника подразделения дознания, начальника органа дознания и прокурора по инициативе заинтересованного лица в целях обеспечения, надлежащей защиты конституционных прав, свобод и законных интересов граждан, законности предварительного расследования в форме дознания.

Важным признаком данной формы контрольно-надзорной деятельности является защита прав и свобод, **закрепленных в Конституции РФ**, а также охраняемых в России **прав и свобод человека и гражданина** согласно **общепризнанным принципам и нормам международного права**.

Вторым отличительным признаком судебного контроля в дознании можно назвать форму защиты и восстановления прав участников уголовного судопроизводства, суть которой сводится к осуществлению судом своих полномочий **посредством судебного заседания**, которое является наиболее демократичной процедурой разрешения возникших в уголовном процессе вопросов, протекающей в условиях состязательности и равноправия сторон. Опять же в этом состоит

некоторое превосходство судебного контроля над иными формами контрольно-надзорной деятельности.

Третьим признаком судебного контроля при производстве дознания является его предмет – законность и обоснованность решений, действий (бездействия) начальника органа дознания, начальника подразделения дознания и дознавателя, правомерность ограничения конституционных прав и свобод граждан в дознании.

Четвертым признаком данного вида судебной деятельности считаем его цель – соблюдение режима законности, а также обеспечение конституционных прав и свобод личности и эффективность дознания как формы предварительного расследования.

Пятым образующим признаком судебного контроля мы называем отсутствие инициативы суда при осуществлении контроля предварительного расследования. Деятельность суда на досудебном этапе начинается лишь при наличии соответствующего ходатайства или обращения правомочного должностного лица либо при поступлении в суд жалобы заинтересованного лица на действия (бездействие) дознавателя, начальника подразделения дознания, начальника органа дознания, прокурора и их решения.

В уголовно-процессуальном праве традиционно выделяют следующие формы судебного контроля в досудебном производстве, исходя из предусмотренного УПК РФ объема полномочий суда:

1. Рассмотрение жалоб участников уголовного судопроизводства и иных лиц, чьи конституционные права и свободы были нарушены или могут быть нарушены в ходе предварительного расследования (ч. 3 ст. 29, ст. 125, 125.1 УПК РФ).

2. Предварительный судебный контроль, т. е. «санкционирование» следственных действий и мер процессуального принуждения, ограничивающих конституционные права и свободы человека и гражданина (ч. 2 ст. 29 УПК РФ).

3. Последующий судебный контроль, т. е. проверка законности следственных действий, проведенных в случаях, не терпящих отлагательства, без судебного решения (ч. 5 ст. 165 УПК РФ).

Проанализируем подробнее данные формы сквозь призму проблематики производства дознания:

1. Анализ содержания ст. 125 УПК РФ очерчивает предмет обжалования только теми действиями (бездействием) и решениями органа уголовного преследования, которые способны причинить

ущерб конституционным правам и свободам участников уголовного судопроизводства либо затруднить доступ граждан к правосудию. В данном контексте согласимся с В. А. Лазаревой в том, что решения тактического характера, нарушения отдельных процессуальных правил, непредоставление процессуальных прав участникам следственных действий, если они не нарушают конституционных прав и свобод, не требуют немедленного вмешательства суда¹. Соответственно, вполне закономерно и законно, что суд не должен отвлекаться на деятельность, которая не соответствует его функциональному назначению в уголовном судопроизводстве.

Довольно востребованным в современных условиях является институт обжалования действий (бездействия) и решений должностных лиц, осуществляющих уголовное судопроизводство, в порядке ст. 125 УПК РФ. Статистика свидетельствует, что гражданин ищет «истину в последней инстанции», каковой считает суд: «С каждым годом граждане все активнее используют свое право на обращение в суд в порядке, предусмотренном ст. 125 УПК РФ. Число таких жалоб ежегодно возрастает примерно на 15 %, и значительная доля из них судом удовлетворяется»².

Отдельного осмысления, на наш взгляд, заслуживает порядок рассмотрения жалоб, регламентированный ст. 125 УПК РФ, в частности обеспечение равноправия сторон в данной процедуре. Часть 3 указанной статьи обязывает суд провести судебное заседание с участием заявителя и его защитника, законного представителя или представителя, если они участвуют в уголовном деле, иных лиц, чьи интересы непосредственно затрагиваются обжалуемым действием (бездействием) или решением, а также с участием прокурора, следователя, руководителя следственного органа. Неявка надлежащим образом извещенных о времени рассмотрения жалобы и не настаивающих на ее рассмотрении с их участием, не является препятствием для рассмотрения жалобы судом. Таким образом, во-первых, закон вообще не предусматривает участие в данном судебном заседании

¹ См.: Лазарева В. А. Прокурор в уголовном процессе: учеб. пособие. М.: Юрайт, 2012. С. 123.

² Защита от следователя: интервью судьи Верховного Суда РФ, секретаря Пленума Верховного Суда РФ В. В. Дорошкова. 02.03.2009 // Верховный Суд РФ: официальный сайт. URL:<http://www.vsrfr.ru> (дата обращения: 12.12.2019).

дознателя, начальника органа дознания и начальника подразделения дознания, что является существенным пробелом, во-вторых, не относит прокурора, следователя, руководителя следственного органа к сторонам, а называет их «другими явившимися в судебное заседание лицами».

В данном контексте позволим себе не согласиться с мнением упомянутого выше судьи В. В. Дорошкова: он относит рассмотрение жалоб к специальным процедурам, на которые не распространяется действие принципа состязательности из-за отсутствия интереса у следователя, а орган или должностное лицо, нарушившие права заявителя, представляет прокурор¹.

Следует учитывать, что прокурор в досудебном производстве осуществляет свои полномочия как орган надзора за законностью предварительного расследования и в судебном заседании в рамках судебно-контрольных производств не может выступать в качестве стороны по делу, так как не несет ответственности за действия следователя или дознателя. Предназначение прокурора не сводится лишь к представлению интересов должностного лица, чьи действия обжалуются, поскольку его роль в уголовном судопроизводстве гораздо шире. Он призван защищать права и законные интересы всех лиц, вовлеченных в уголовный процесс. Кроме того, как показывает анализ изученных архивных уголовных дел, в 12 % случаев проведения судебных заседаний с участием прокурора последний не поддерживал и не представлял интересы дознателя, полагая его действия незаконными, а доводы жалобы заявителя обоснованными и подлежащими удовлетворению², из чего можно сделать вывод, что прокурор не является стороной по делу в рассматриваемой процедуре.

Е. Н. Гринюк, исследуя значение участия прокурора в судебном заседании при избрании меры пресечения в виде заключения под стражу в порядке ст. 108 УПК РФ, обоснованно делает вывод, что роль прокурора в данном случае обусловлена его надзорными

¹ См.: Защита от следователя: интервью судьи Верховного Суда РФ, секретаря Пленума Верховного Суда РФ В. В. Дорошкова. 02.03.2009 // Верховный Суд РФ: официальный сайт. URL:<http://www.vsrp.ru> (дата обращения: 12.12.2019).

² В рамках анализа контрольно-надзорной деятельности в ходе дознания изучены материалы 320 уголовных дел, расследованных за 2012–2015 гг. органами дознания Волгоградской, Ярославской областей, г. Москвы.

полномочиями и правообеспечительной составляющей его деятельности¹. Полагаем, аналогично правозащитное значение участия прокурора и в судебном заседании, проводимом в порядке ст. 125 УПК РФ.

Наконец, важной гарантией соблюдения принципа равноправия считаем право обжалования принятого судом решения.

Интерпретируя нормы УПК РФ по данному вопросу, заметим, что таким правомочием со стороны публичных органов наделен только прокурор. Но как быть, если позиция прокурора и позиция должностного лица по рассматриваемым проблемам различны? В данной ситуации должностное лицо не имеет процессуальной возможности отстоять свою точку зрения. Подобное положение, по нашему мнению, ограничивает права указанного должностного лица. Тут же возникает вопрос об его интересе в уголовном деле. С одной стороны, дознаватель, являясь органом уголовного судопроизводства, в силу принципа публичности защищает интересы государства. С другой стороны, в случае признания его действий незаконными, отмены его решения, он несет дисциплинарную, а в иных ситуациях и материальную ответственность.

Все чаще в научной литературе стали звучать предложения о наделении должностного лица, действия которого обжалуются, правами стороны в судебном заседании по рассмотрению жалобы². Соглашаясь с данной позицией, мы считаем, что дознаватель в уголовном судопроизводстве – прежде всего представитель обвинительной власти, а не лицо, имеющее личный интерес и несущее определенную правовую ответственность за свои действия и принимаемые решения. Поэтому вполне закономерно, что в силу действия принципа состязательности он должен быть наделен всеми правами и обязанностями стороны при рассмотрении жалобы в порядке ст. 125 УПК РФ, в том числе – правом обжалования принятого судьей решения.

2. Предварительный судебный контроль (так называемое «судебное санкционирование») представляет собой правоприменительную

¹ См.: Гринюк Е. Н. Роль прокурора в обеспечении прав участников уголовного процесса на досудебных стадиях: дис. ... канд. юрид. наук. Волгоград, 2018. С. 181.

² См., напр.: Бегиев Х. Б. Судебный контроль и процессуальная самостоятельность следователя в суде по жалобе заявителя в порядке статьи 125 УПК РФ // Общество и право. 2011. № 2 (34). С. 215.

деятельность суда по принятию решений о применении отдельных мер принуждения и производстве следственных действий, ограничивающих конституционные права и свободы человека¹.

Мерой принуждения, имеющей самую выраженную правоограничительную сущность, является заключение под стражу, которое не так часто применяется дознавателем в ходе производства дознания по уголовному делу на сегодняшний день. Относительно низкое количество рассматриваемых судом ходатайств дознавателя о применении мер процессуального принуждения и производстве следственных действий, указанных в ч. 2 ст. 29 УПК РФ, в сравнении с предварительным следствием, обусловлено прежде всего категориями расследуемых дознавателями преступлений. Очевидно, что при расследовании в форме дознания преступлений небольшой и средней тяжести, за которые предусмотрено наказание не свыше трех лет лишения свободы, заключение под стражу может быть избрано лишь в исключительных случаях, предусмотренных ч. 1 ст. 108 УПК РФ.

Домашний арест крайне редко применяется при производстве дознания (из 320 изученных уголовных дел и практики рассмотрения судами указанных ходатайств установлено лишь два случая избрания домашнего ареста). Мало распространены и такие иные меры процессуального принуждения, как наложение ареста на имущество и отстранение от должности, опять же в силу специфики расследуемых составов преступлений и сокращенных сроков дознания.

3. Последующий судебный контроль характеризуется тем, что при производстве определенных правоограничительных действий (осмотра жилища, обыска и выемки в жилище, личного обыска, а также выемки заложенной или сданной на хранение в ломбард вещи, наложения ареста на имущество) в безотлагательных случаях судом должна быть проверена законность и обоснованность ограничения конституционных прав участников процесса без получения судебного решения.

Конституционно-правовой смысл ч. 5 ст. 165 УПК РФ был разъяснен Конституционным Судом РФ¹, который указал на право лица,

¹ См.: Адильшаев Э. А. Судебное санкционирование в уголовном процессе России: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2011. С. 17.

подвергнутого обыску, довести до суда свою позицию относительно законности проведенного обыска. В то же время относительно права лица на участие в рассмотрении судом вопроса о законности либо незаконности иного правоограничительного действия, указанного в упомянутой норме закона, УПК РФ умалчивает. В связи с этим Е. Н. Гринюк обоснованно критикует законодателя и предлагает соответствующие изменения в ч. 5 ст. 165 УПК РФ², которые мы поддерживаем.

Анализ ч. 5 ст. 165 УПК РФ не дает ответа на вопрос об участниках данной судебно-контрольной процедуры. Представляется, что по аналогии с ч. 3 ст. 165 УПК РФ в судебном заседании должны принимать участие прокурор (с той оговоркой, что его участие обязательно), а также следователь и дознаватель, которые предоставляют в суд доказательства законности произведенного правоограничительного действия. При этом интересы органа уголовного преследования могут представлять как следователь или дознаватель, так и их руководители (руководитель следственного органа, начальник подразделения дознания).

Проанализировав действующее уголовно-процессуальное законодательство и сложившуюся практику в части осуществления судебного контроля в дознании, мы выделяем следующие особенности судебного контроля при производстве дознания:

1. Применение мер процессуального принуждения и санкционирование иных процессуальных действий главным образом в отношении **подозреваемого**.

2. Ведущая роль прокурора в процедуре получения судебного разрешения на производство следственных действий и мер процессуального принуждения, которые допускаются с разрешения суда.

3. Относительно невысокая потребность применения в ходе дознания меры пресечения либо производства иного процессуального

¹ См.: Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Шмидт Елены Витальевны на нарушение ее конституционных прав положениями статей 29, 165 и 184 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации: определение Конституционного Суда РФ от 13.10.2009 № 1232-О-О. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

² См.: Гринюк Е. Н. Указ. соч. С. 191–192.

действия, которое допускается на основании судебного решения в связи со спецификой расследуемой категории преступлений.

В заключение параграфа хотелось бы резюмировать, что судебный контроль, занимая самую высокую ступень в системе контрольно-надзорной деятельности при производстве дознания, представляет собой важнейшую гарантию соблюдения законности и обеспечения конституционных прав и свобод всех вовлеченных в уголовное судопроизводство лиц.

Участие судьи в осуществлении контрольных процедур в досудебном производстве при соблюдении норм действующего уголовно-процессуального законодательства, рекомендаций судебной практики не может повлиять на беспристрастность судьи при разрешении уголовного дела по существу.

Механизм реализации положений ст. 125, 125.11 УПК РФ требует законодательного совершенствования в части наделения должностного лица, чьи действия (бездействие), решения обжалуются правами стороны в судебном заседании, в том числе правом подачи апелляционной, кассационной жалоб на состоявшееся решение суда.

Расширение контрольных полномочий суда не создает конкуренции прокурорскому надзору в условиях состязательности уголовного процесса, так как претерпевший изменения статус прокурора в досудебном производстве, лишивший его права непосредственного участия в предварительном расследовании, открывает более широкие возможности для реализации прокурором полномочий как гаранта законности на протяжении всего уголовного процесса.

¹ Судебно-контрольные процедуры, регламентированные данными статьями, по внешней атрибутике сходны, поэтому в рамках настоящего монографического исследования содержательная сторона деятельности суда и сторон в порядке ст. 125.1 УПК РФ не анализируется, как не входящая в предмет научного исследования.

4.3. Прокурорский надзор в системе контрольно-надзорной деятельности при производстве дознания

Кардинальные изменения процессуальных полномочий прокурора при осуществлении надзора за предварительным следствием в 2007 г.¹ не коснулись надзора за деятельностью дознавателя. При этом полагаем, что фактическое уравнивание двух процессуальных форм производства предварительного расследования логически должно привести и к единообразному прокурорскому надзору за следствием и дознанием, о чем указано в параграфе втором главы второй настоящей монографии. Вместе с тем законодатель пошел по иному пути. Возникает вопрос: каковы основания дифференцированного подхода законодателя к уголовно-процессуальным полномочиям прокурора при осуществлении двух форм предварительного расследования?

Тот факт, что в форме дознания расследуются преступления небольшой и средней тяжести, не может расцениваться как основание дифференциации прокурорского надзора за следствием и дознанием. Представляется неубедительным утверждение, что для производства по уголовным делам данной категории необходимы усиленные меры контроля и надзора, поскольку, как правило, принятие процессуальных решений дознавателем по таким делам не представляет особой сложности. Нет веских оснований и для того, чтобы считать упрощенную форму предварительного расследования в системе действующего правового регулирования не способной в полной мере обеспечить и защитить права и законные интересы участников уголовного судопроизводства. В дознании и предварительном следствии используются единые способы защиты прав (судебный контроль, участие защитника, единые правила производства следственных действий и мер процессуального принуждения, избрания мер пресечения и т. д.).

Аргументирование указанной законодательной позиции видится большинству авторов в недостаточной квалификации дознавателя,

¹ См.: О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации»: федер. закон от 05.06.2007 № 87-ФЗ // СЗ РФ. 2007. № 24. Ст. 2830.

отсутствии определенного опыта работы по данной специальности¹, ввиду чего им требуется руководство прокурора, как более квалифицированного и опытного руководителя. Однако 73 % опрошенных начальников подразделений дознания констатировали, что в подчиненных им подразделениях все сотрудники имеют высшее юридическое образование, 49 % указанных руководителей и 76 % опрошенных дознавателей имеют опыт работы в данной должности более пяти лет.

В то же время 53 % опрошенных дознавателей утверждают, что фактическое процессуальное руководство прокурора дознанием способствует обеспечению законности предварительного расследования. Данный факт свидетельствует о том, что прокурорский надзор является неотъемлемой частью всего досудебного производства по уголовным делам и его значение нельзя недооценивать.

Прокурорский надзор занимает особое место в системе контрольно-надзорной деятельности при производстве дознания по причине специфического положения прокурора в досудебном производстве как единственного органа государственной власти, исторически наделенного законом полномочиями **надзора и уголовного преследования одновременно**.

Закон РФ о прокуратуре² основным государственным назначением прокуратуры устанавливает осуществление надзора за соблюдением Конституции РФ и исполнением законов, действующих на территории Российской Федерации. Далее, конкретизируя содержание надзорной деятельности, законодатель указывает, что прокуратура в целях обеспечения верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства осуществляет **уголовное преследование** в соответствии с полномочиями, предоставленными прокурору УПК РФ, а также **надзор** за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-разыскную деятельность, дознание и предварительное следствие³.

¹ См., напр.: Тетерюк А. Г. Указ. соч. С. 44; Лодкин А. Е. Совершенствование деятельности органов дознания Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009. С. 16.

² См.: О прокуратуре Российской Федерации: федер. закон от 17.01.1992 № 2202-1 (ред. от 26.07.2019) // СЗ РФ. 1995. № 47. Ст. 4472.

³ Здесь и далее по тексту анализируется деятельность прокурора в сфере уголовного судопроизводства.

Российский законодатель выделяет две функции (направления деятельности) прокурора в уголовном судопроизводстве: **надзор** и **уголовное преследование** (ч. 1 ст. 37 УПК РФ). Предусмотренные УПК РФ полномочия прокурора, осуществляемые им в ходе дознания, не дают однозначного ответа на вопрос: функцию уголовного преследования или надзора реализует прокурор при производстве предварительного расследования в форме дознания?

Вместе с тем вопрос определения функционального аспекта деятельности прокурора в дознании представляется значимым, так как одной из целей настоящего исследования обозначена оптимизация контрольно-надзорной деятельности в дознании в целом, а следовательно, совершенствование и приведение к балансу отдельных ее элементов.

Неоднократные перераспределения законодателем полномочий прокурора в досудебном производстве¹, на наш взгляд, свидетельствуют о незрелости принимаемых правовых норм, продолжающемся реформировании прокурорско-надзорной деятельности в уголовном судопроизводстве и необходимости выработки единообразного подхода к ее содержанию в данной сфере досудебного производства. Несовершенство законодательного регулирования вопроса о назначении прокурора в системе контрольно-надзорной деятельности в уголовном процессе, несоответствие нормативного определения прокурора в ч. 1 ст. 37 УПК РФ как участника уголовного судопроизводства его фактическому процессуальному положению в дознании создает и отсутствие закрепления самого понятия **«прокурорский надзор»** в УПК РФ.

В теории наиболее распространено мнение, что прокурорский надзор представляет собой государственно-властное наблюдение за единообразным исполнением правовых предписаний (законности) с применением мер к восстановлению нарушенных прав².

¹ См.: О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации»: федер. закон от 05.06.2007 № 87-ФЗ // СЗ РФ. 2007. № 24. Ст. 2830; О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием деятельности органов предварительного следствия: федер. закон от 28.12.2010 № 404-ФЗ (ред. от 05.04.2013). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

² См.: Крюков В. Ф. Курс лекций по прокурорскому надзору: учеб. пособие для юрид. вузов и факультетов. Курск: КурскГТУ, 2000. С. 27.

Любая из функций прокурора выполнима только при наличии строго обозначенных законом **полномочий, представляющих специфическим уголовно-процессуальным инструментарием, посредством которого и реализуются эти функции.**

Распространенной является точка зрения, выраженная В. Я. Чекановым: «обязанности и права государственных органов в совокупности составляют их полномочия»¹.

А. А. Чувилов под полномочиями прокурора понимает «совокупность его прав и обязанностей, установленных законом с учетом должностного положения и сферы деятельности»².

В. В. Самсонов также считает, что «полномочия представляют собой конкретные права и обязанности, реализуемые прокурором при возникновении конкретных уголовно-процессуальных правоотношений»³.

В целом авторы едины в том, что содержание полномочий всегда составляют права и обязанности определенного должностного лица. В то же время другими процессуалистами используется функциональный подход к определению понятия полномочий.

Так, А. А. Тушев применительно к деятельности прокурора в уголовном процессе придерживается точки зрения, что «полномочия прокурора – это предусмотренные уголовно-процессуальными нормами его конкретные права и обязанности, применяемые в конкретных правоотношениях при реализации им своих функций»⁴. Аналогичную позицию занимают В. И. Басков и Б. В. Коробейников⁵.

Я. А. Климова, исследуя полномочия прокурора за завершающих этапах досудебного производства, полномочия прокурора определяет как «совокупность прав и обязанностей, предусмотренных уголовно-процессуальными нормами, посредством которых проку-

¹ Чеканов В. Я. Прокурорский надзор в уголовном судопроизводстве. Саратов: Саратов. ун-т, 1972. С. 56.

² Прокурорский надзор в Российской Федерации: учебник / под ред. А. А. Чувилова. М.: Юрист, 1999. С. 19.

³ Самсонов В. В. Прокурорский надзор и ведомственный процессуальный контроль в досудебном производстве: дис. ... канд. юрид. наук. Ростов-н/Д, 2011. С. 68–69.

⁴ Тушев А. А. Прокурор в уголовном процессе Российской Федерации: система функций и полномочий: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Краснодар, 2006. С. 12.

⁵ См.: Басков В. И., Коробейников Б. В. Прокурорский надзор: учебник. М.: Зерцало, 2000. С. 9.

пор реализует свои функции»¹. Данный подход авторам видится более предпочтительным, так как прокурор, являясь участником уголовного процесса, именно через набор определенных инструментов (предусмотренных законом полномочий) выполняет определенную уголовно-процессуальную функцию.

В УПК РСФСР 1960 г. функционировал дифференцированный прокурорский надзор в зависимости от формы предварительного расследования. Основное отличие прокурорского надзора при производстве дознания от надзора на предварительном следствии состояло в том, что указания прокурора лицу, производящему дознание, подлежали обязательному исполнению, обжалование вышестоящему прокурору не приостанавливало выполнение этих указаний (п. 3 ч. 2 ст. 120 УПК РСФСР). Следователь же, обладая большей процессуальной самостоятельностью, вправе был предоставить уголовное дело с возражениями на указания прокурора вышестоящему прокурору, приостановив их исполнение (ч. 2 ст. 127 УПК РСФСР).

Разработчики Концепции судебной реформы сформулировали качественно иной подход к содержанию деятельности прокурора в уголовном судопроизводстве. Предлагалось перераспределить надзорные полномочия прокурора в пользу суда и признать доминирующей функцией прокурора **уголовное преследование**, поскольку соединение функции расследования преступлений и надзора за органами предварительного расследования в руках прокурора вызовет опасные перекосы в досудебных стадиях уголовного процесса².

По мнению В. Г. Ульянова, прокурор реализует «функцию уголовного преследования в форме государственного обвинения» и в то же время является государственным органом, осуществляющим надзор за законностью³.

Вступивший в 2002 г. в законную силу УПК РФ, проводящий в жизнь идею состязательности сторон в уголовном судопроизводстве,

¹ Климова Я. А. Трансформация полномочий прокурора за завершающих этапах досудебного производства: дис. ... канд. юрид. наук Волгоград. 2017. С. 62.

² См.: Концепция судебной реформы в Российской Федерации, утв. постановлением ВС РСФСР от 24.10.1991 № 1801-1 «О Концепции судебной реформы в РСФСР» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 44. Ст. 1435.

³ См.: Ульянов В. Г. Государственное обвинение в Российском уголовном судопроизводстве: процессуальные и криминалистические аспекты: дис. ... д-ра юрид. наук. Краснодар, 2002. С. 338.

в ч. 1 ст. 37 прямо указывает на наличие двух направлений деятельности прокурора – **уголовного преследования**, осуществляемого от имени государства, и **надзора** за процессуальной деятельностью органов дознания и предварительного следствия. На стадии судебного разбирательства прокурор уполномочен поддерживать обвинение от имени государства. В связи с этим верным представляется вывод А. Г. Тетерюка, исследовавшего участие прокурора в дознании, о полифункциональности деятельности прокурора в досудебном производстве, который одновременно законом призван осуществлять уголовное преследование, надзор, координацию деятельности правоохранительных органов в борьбе с преступностью¹. Аналогичной, по сути, позиции о полифункциональной системе деятельности прокурора в уголовном судопроизводстве придерживается Я. А. Климова².

Вместе с тем, на наш взгляд, полифункциональность порождает **дублирование прокурором некоторых полномочий** таких субъектов контрольно-надзорной деятельности, как **суд** (который по сути своей осуществляет в чистом виде надзор за процессуальной деятельностью органа дознания³): разрешение жалоб на действия (бездействие) и решения органов, ведущих уголовный процесс, проверка законности и обоснованности действий и решений органа дознания и **начальников органа дознания и подразделения дознания** (рассмотрение жалоб, отмена постановлений дознавателя о приостановлении дознания, постановлений о прекращении уголовного дела, дача указаний по уголовным делам).

О. В. Химичева в своем диссертационном исследовании, посвященном теоретическим основам процессуального контроля и надзора, указывает, что в случае недостаточной эффективности ведомственного контроля прокурор вынужден взять на себя руководство расследованием, однако это должно быть скорее исключением, чем правилом⁴. Это высказывание было справедливо до 2007 г., однако в современных условиях мы придерживаемся мнения **о системе**

¹ См.: Тетерюк А. Г. Указ. соч. С. 27.

² См.: Климова Я. А. Указ. соч. С. 54.

³ См.: Параграф первый главы четвертой данной монографии.

⁴ См.: Химичева О. В. Концептуальные основы процессуального контроля и надзора на досудебных стадиях уголовного судопроизводства: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2004. С. 209.

контрольно-надзорной деятельности с минимальным смещением компетенции субъектов контроля и надзора. Полномочия субъектов контрольно-надзорной деятельности должны гармонично взаимодействовать друг друга для достижения ее целей.

Грань между надзором и непосредственной деятельностью по уголовному делу не просто претерпела изменения, а была вообще стерта, что уже противоречит принципу разделения полномочий участников предварительного расследования¹. Как известно, законодатель прямо отнес прокурора к участникам уголовного процесса со стороны обвинения. Вместе с тем полномочия прокурора при производстве дознания в сфере действующего правового регулирования позволяют говорить об их **руководящем характере**, т. е. о воздействии на деятельность дознавателя по уголовному делу в целях обеспечения не только законности, но и целесообразности и эффективности производства, что свидетельствует о реализации полномочий прокурора в дознании в рамках осуществления контроля, а не надзора.

Дознаватель полностью зависим от воли прокурора, любое значимое процессуальное действие, решение обязан согласовывать с ним, выполнять в обязательном порядке все его указания по уголовным делам, уведомлять о большинстве принятых решений. Прокурор вправе отстранять дознавателя от производства по уголовному делу, в случае если им допущено нарушение требований УПК РФ, разрешать отвод, заявленный дознавателю, он же рассматривает жалобы участников уголовного судопроизводства на действия (бездействие) и решения дознавателя, а также заявления и ходатайства и т. п. *По результатам анкетирования 99 % дознавателей и 96 % начальников подразделений дознания указали, что никогда не применяли в своей практике институт обжалования указаний и решений прокурора по уголовным делам. 100 % опрошенных нами сотрудников прокуратуры также подтвердили отсутствие подобной практики.* Изучение уголовных дел, находящихся в производстве дознавателей органов внутренних дел, показало, что дознаватель является абсолютно зависимым субъектом расследования, практически не способным к принятию самостоятельных процессуальных решений.

¹ См.: Колосович М. С., Колосович О. С. Институт приостановления производства по уголовному делу и обеспечение прав и законных интересов участников уголовного процесса при реализации его норм: монография. Волгоград: ВА МВД России, 2011. С. 95.

Негативным представляется тот факт, что, несмотря на такой повсеместный неограниченный контроль прокурора, ответственность за любые процессуальные недочеты и ошибки в деятельности дознавателя возлагается именно на последнего. Подобная ситуация не способствует стремлению дознавателя к процессуальной самостоятельности, он все больше трансформируется в безвольного, неинициативного субъекта обвинительной деятельности на предварительном расследовании. На первый взгляд, внешне это должно обеспечивать законность расследования – ведь прокурор руководит дознанием, а на деле затягивает сроки расследования по причине вполне закономерной дистанции прокурора и отдельно взятого дознавателя. Дознаватель, опасаясь потери так называемой «судебной перспективы уголовного дела», вынужден обращаться за согласованием к прокурору вопросов, прямо не отнесенных законом к его компетенции. Более того, в большинстве органов прокуратуры выдвигаются именно такие требования. Полностью согласны с утверждением В. А. Лазаревой, что «мелочная опека прокурором дознавателя при невозможности прямого вмешательства в предварительное следствие принижает и роль прокурора в уголовном процессе»¹.

Взаимодействие прокурора с дознавателем, по нашему глубокому убеждению, должно осуществляться посредством активного участия в данных правоотношениях процессуальной фигуры начальника подразделения дознания, из чего следует необходимость расширения объема его контрольных полномочий за счет сокращения руководящих полномочий прокурора, о чем было сказано во второй главе настоящей монографии. Прокурорский надзор не должен выходить за рамки собственно надзора и отождествляться в правовом смысле с процессуальным контролем начальника подразделения дознания.

Таким образом, мы разделяем мнение многих авторов и констатируем тот факт, что **прокурор в соответствии с действующим уголовно-процессуальным законодательством является процессуальным руководителем** при производстве дознания². В связи с чем в литературе все больше встречается термин «прокурорское дознание».

¹ Лазарева В. А. Прокурор в уголовном процессе: учеб. пособие. Самара: Самар. ун-т, 2010. С. 24.

² См.: Крюков В. Ф. Прокурор в уголовном судопроизводстве России (история и современность). Курск: [б. и.], 2012. С. 101; Тушев А. А. Указ. соч. С. 59.

В то же время спорным является вопрос: возможно ли совмещение функций надзора и процессуального руководства предварительным расследованием в форме дознания «в руках» одного органа?

Так, А. Г. Халиулин, признавая функцию руководства расследованием отдельной функцией прокурора, считает, что она является «методом, способом осуществления прокурорского надзора»¹. В. М. Савицкий и Т. Ю. Иванова вообще не признают ее за функцию и говорят о ней исключительно как о методе и способе реализации функции надзора². С. И. Данилова полагает, что «прокурорский надзор осуществляется через руководство процессуальной деятельностью дознавателя»³.

Ряд процессуалистов вообще отрицают концепцию процессуального руководства деятельностью следователя и дознавателя и справедливо полагают, что неограниченные полномочия прокурора по направлению расследования препятствуют реализации процессуальной самостоятельности субъекта предварительного расследования⁴.

Интересной представляется позиция О. В. Химичевой, что процессуальное руководство не только ущемляет процессуальную самостоятельность следователя, но и умаляет роль руководителя следственного органа, превращает последнего в ненужную фигуру в системе процессуального контроля и надзора⁵, с той лишь небольшой оговоркой, что в контексте нашего исследования полагаем приемлемым

¹ Халиулин А. Г. Уголовное преследование как функция прокуратуры Российской Федерации (проблемы осуществления правовой реформы): дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1997. С. 129.

² См.: Савицкий В. М. Очерк теории прокурорского надзора в уголовном судопроизводстве. М., 1975. С. 45, 196; Иванова Т. Ю. Участие прокурора в доказывании на предварительном следствии: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Самара, 1998. С. 6, 8–9.

³ Данилова С. И. Выявление и устранение причин и условий, способствовавших совершению преступления, в стадии предварительного расследования. М.: Юрлитинформ, 2010. С. 137.

⁴ См.: Трубин И. С. Прокурорский надзор за исполнением законов органами дознания. М., 1982; Михайлов А. И. Проблема эффективности предварительного следствия: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1980; Чувилов А. А. Прокурорский надзор и ведомственный контроль на предварительном следствии // Государство и право. 1973. № 3. С. 75.

⁵ См.: Химичева О. В. Концептуальные основы процессуального контроля и надзора на досудебных стадиях уголовного судопроизводства: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2004. С. 208.

провести аналогию с дознавателем, начальником органа дознания и начальником подразделения дознания.

Представляется более верным считать, что **прокурор посредством процессуального руководства дознанием опосредованно осуществляет уголовное преследование**¹.

Процессуальное руководство в дознании выражается в реализации прокурором полномочий по даче указаний дознавателю о направлении расследования, производстве процессуальных действий; даче согласия дознавателю на возбуждение перед судом ходатайства об избрании, отмене или изменении меры пресечения либо о производстве иного процессуального действия, которое допускается на основании судебного решения; утверждении постановления дознавателя о прекращении производства по уголовному делу, разрешении отвода дознавателю.

Возникает вопрос: каким образом прокурор обязан обеспечить законность (следовательно, объективность, обоснованность, беспристрастность) досудебного производства, осуществляя опосредованное уголовное преследование путем процессуального руководства дознанием, т. е. находясь на стороне обвинения, которую закон обязывает обвинять (собирать доказательства обвинения), а не защищать и не выступать арбитром между двумя противостоящими сторонами и тем более не давать оценку собственным действиям и решениям?

Законность на досудебных стадиях, в том числе при производстве дознания, предполагает, что в рамках **полного, всестороннего и объективного расследования** учитываются интересы стороны защиты и стороны обвинения.

Налицо и **двойственность задач прокурорско-надзорной деятельности** в современном уголовном судопроизводстве в целом и в досудебном производстве в частности – обвинительная и правозащитная. **Обвинительная задача** предписывает прокурору установить лицо, причастное к совершению общественно опасного деяния, обосновать имеющееся подозрение или обвинение предусмотренными законом способами и средствами. **Правозащитная задача** выполняется прокурором путем принятия профилактических мер, а также мер по выявлению и устранению допущенных в ходе досудебного производства нарушений требований законодательства

¹ Данная позиция автора настоящей главы не совпадает с мнением остальных членов авторского коллектива монографии.

любым из участников уголовного судопроизводства, защите прав и свобод личности¹.

Обеспечивая законность, прокурор обязан следовать назначению уголовного судопроизводства, защищая права и законные интересы лиц, потерпевших от преступления, а также защиту личности от незаконного и необоснованного обвинения, осуждения, ограничения ее прав и свобод. Указанное, на наш взгляд, свидетельствует о совпадении в этой части публичного интереса с интересом частного лица, а следовательно, и об обязанности прокурора защищать не только публичный, но и частный интерес в уголовном судопроизводстве.

Итак, **цели участия прокурора в досудебном производстве** состоят: 1) в обеспечении законности действий и решений органов предварительного расследования; 2) защите прав и законных интересов участников уголовного производства путем достижения оптимального соотношения (баланса) между частным и публичным интересами. По нашему мнению, указанные цели **в досудебном производстве** могут быть достигнуты посредством реализации прокурором **надзорных полномочий**.

Возникает вопрос: будет ли способствовать достижению целей участия прокурора в уголовном судопроизводстве осуществление им функции уголовного преследования при производстве дознания?

Законодатель в п. 55 ст. 5 УПК РФ определил уголовное преследование как уголовно-процессуальную деятельность, осуществляемую стороной обвинения в целях изобличения подозреваемого, обвиняемого в совершении преступления.

В научной литературе не сложилось однозначного мнения по вопросу содержания понятия «уголовное преследование». Так, некоторые авторы отождествляют уголовное преследование с обвинением. М. А. Чельцов рассматривает эти понятия как идентичные и подразумевает под обвинением длительную, планомерную деятельность органов государства по раскрытию преступления и изобличению виновного; это – уголовное преследование предполагаемого преступника².

М. С. Строгович, выделяя три уголовно-процессуальные функции, наряду с защитой и судебным разрешением дела называл «уголовное

¹ Подробно о правообеспечительной составляющей в надзорной деятельности прокурора в досудебном производстве см.: Гринюк Е. Н. Роль прокурора в обеспечении прав участников уголовного процесса на досудебных стадиях: дис. ... канд. юрид. наук. Волгоград, 2018.

² Цит. по: Шифман М. Л. Прокурор в уголовном процессе. Стадия судебного разбирательства. М.: Юрид. изд-во МЮ СССР, 1948. С. 37.

преследование или обвинение», тем самым не проводя между ними различий. Уголовное преследование он представлял как самостоятельную процессуальную функцию – «как деятельность следователя (или органа дознания) и прокурора в отношении определенного лица, привлеченного в качестве обвиняемого к уголовной ответственности, направленную на то, чтобы изобличить это лицо в совершении преступления, доказать его виновность, обеспечить применение к нему заслуженного наказания»¹. Схожих точек зрения относительно определения функции обвинения придерживаются В. М. Савицкий, указавший, что «обвинение как процессуальная функция всегда направлено против конкретного лица... и заключается в преследовании, изобличении этого лица»², и З. З. Зинатуллин³.

Принятие УПК РФ породило новые подходы к соотношению понятий «уголовное преследование» и «обвинение». По мнению А. М. Ларина, понятие уголовного преследования шире понятия обвинения и включает в себя последнее. А. М. Ларин выделял уголовное преследование в форме обвинения – привлечения в качестве обвиняемого, и уголовное преследование в форме подозрения⁴. Сходную позицию занимают А. Г. Халиулин, А. Б. Соловьев, М. П. Кан⁵.

В. М. Корнуков справедливо отмечает, что на основании анализа УПК РФ уголовное преследование – это функция, а обвинение – одна из форм ее реализации⁶. В. Ф. Крюков полагает, что уголовное преследование представляет собой механизм реализации уголовно-процессуальной функции обвинения⁷. Необходимые признаки

¹ Строгович М. С. Уголовное преследование в советском уголовном процессе. М.: Изд-во АН СССР, 1951. С. 15, 65.

² Савицкий В. М. Государственное обвинение в суде. М.: Наука, 1971. С. 44.

³ См.: Зинатуллин З. З. Общие проблемы обвинения и защиты по уголовным делам: учеб. пособие. Ижевск: Удм. ун-т, 1989. С. 12.

⁴ См.: Ларин А. М. Расследование по уголовному делу: процессуальные функции. М.: Юрид. лит., 1986. С. 38–39.

⁵ См.: Халиулин А. Г. Осуществление функции уголовного преследования прокуратурой России. Кемерово: Кузбассвуиздат, 1997. С. 28–33; Соловьев А. Б. Уголовное преследование и прокурорский надзор в досудебных стадиях судопроизводства // Прокурорская и следственная практика. 1997. № 3. С. 91; Кан М. П. Процессуальные функции прокурора в досудебных стадиях уголовного судопроизводства: дис. ... канд. юрид. наук. Ташкент, 1988. С. 94–95.

⁶ См.: Корнуков В. М. Уголовное преследование и реабилитация в российском уголовном процессе: курс лекций. Саратов, 2005. С. 17.

⁷ См.: Крюков В. Ф. Прокурор в уголовном судопроизводстве России (история и современность). Курск: [б. и.], 2012. С. 32.

данного процессуального явления, по мнению автора: осуществление уголовного преследования субъектами, отнесенными к стороне обвинения; по своему содержанию уголовное преследование является процессуальной деятельностью, осуществляемой только в отношении конкретного лица; уголовное преследование возможно лишь после возбуждения уголовного дела. Позволим себе не согласиться с некоторыми утверждениями В. Ф. Крюкова и поддержать авторов, считающих, что уголовное преследование и обвинение соотносятся как общее и частное¹.

Здесь уместно привести позицию Конституционного Суда РФ, который в своем постановлении по жалобе В. И. Маслова указал, что факт уголовного преследования и, следовательно, направленная против конкретного лица обвинительная деятельность могут подтверждаться актом о возбуждении в отношении данного лица уголовного дела, проведением в отношении него следственных действий (обыска, опознания, допроса и др.) и *иными мерами*, предпринимаемыми в целях его изобличения или свидетельствующими о наличии подозрений против него².

Утверждение некоторых авторов, что преследовать можно только конкретное лицо, а до его установления орган уголовного преследования лишь занимается сбором доказательств, направленных на его поиск и изобличение, представляется не совсем верным. Так, В. А. Лазарева, выступая против такой трактовки, пишет: «Расследование на этом этапе можно рассматривать как преследование неизвестного лица, совершившего преступление, в целях его обнаружения и изобличения»³.

Согласимся с З. Гатаулиным: поскольку уголовное преследование – единственная по УПК РФ функция органов расследования,

¹ См., напр.: Законность в досудебных стадиях уголовного процесса России / А. Б. Соловьев [и др.]. М.-Кемерово: Кузбассвуиздат, 1997. С. 38–40; Зеленецкий В. С. Функциональная структура прокурорской деятельности. Харьков: Харьк. юрид. ин-т, 1978. С. 26; Александров А. С. Прокурорский надзор. Нижний Новгород, 2001. С. 34.

² См.: По делу о проверке конституционности положений части первой статьи 47 и части второй статьи 51 Уголовно-процессуального кодекса РСФСР в связи с жалобой гражданина В. И. Маслова: постановление Конституционного Суда РФ от 27.06.2000 № 11-П // СЗ РФ. 2000. № 27. Ст. 2882.

³ Лазарева В. А. Судебная власть и ее реализация в уголовном процессе. Самара: Самар. ун-т, 1999. С. 20.

то все виды деятельности этих органов правомерно рассматривать как способы реализации этой функции. «Деятельность дознавателя и следователя на начальном этапе расследования не имеет иной цели, кроме как установить, кем было совершено то преступление, по признакам которого возбуждено уголовное дело»¹.

А. Ю. Чурикова, исследуя полномочия прокурора в досудебном производстве, соотношение уголовного преследования и надзора представляет следующим образом: уголовное преследование является избобличающей деятельностью, направленной в отношении определенного лица, и осуществляется прокурором как непосредственно путем производства следственных и иных процессуальных действий, так и опосредованно – путем надзора за соблюдением уголовно-процессуального закона и руководства расследованием². При этом автор полагает, что предварительное расследование предшествует уголовному преследованию. С указанной точкой зрения не можем согласиться, поскольку автор исходит из того, что уголовное преследование возможно лишь в отношении конкретного лица. Однако представляется, что деятельность органа дознания, следователя, дознавателя, направленная на установление лица, подозреваемого в совершении преступления, также относится к уголовному преследованию, так как она осуществляется путем проведения определенных процессуальных, оперативно-разыскных и иных мер, которые могут прямо или косвенно ограничивать права лиц, в отношении которых они проводятся (получение объяснений, изъятие предметов и документов, документальные проверки, ревизии и т. п.). Цель же этой деятельности – установить и избобличить лицо, совершившее преступление. Уголовное преследование может возникнуть как до возбуждения уголовного дела, так и после принятия данного процессуального акта, в период проведения проверочных мероприятий.

В условиях действующего нормативного регулирования по УПК РФ прокурор лишен права возбуждать уголовные дела, принимать участие в следственных действиях, проводимых следователем или дознавателем, а также самостоятельно их производить, избирать меру

¹ Гатаулин З. Уголовное преследование как функция прокурора // Законность. 2010. № 2. С. 9. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

² См.: Чурикова А. Ю. Правовая модель деятельности прокурора в досудебном производстве (российский опыт и международная практика): дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2010. С. 10.

пресечения и осуществлять предварительное расследование по уголовному делу, что, по мнению Е. Н. Гринюк, свидетельствует об отсутствии у него процессуального инструментария для реализации уголовного преследования¹.

Итак, уголовное преследование представляет собой деятельность уполномоченных органов, осуществляемую посредством проведения процессуальных и иных действий в целях обнаружения и изобличения лица, совершившего запрещенное уголовным законом деяние.

Создание Следственного комитета РФ стало итогом реализации идеи оставить за прокуратурой в досудебном производстве только функцию надзора за соблюдением законности, сделать надзор независимым от ведомственных интересов. Однако анализ полномочий прокурора при производстве дознания позволяет говорить о несогласованности отдельных законодательных положений между собой. Так, роль прокурора как **процессуального руководителя** дознанием осталась неизменной. В связи с этим представляется верным суждение А. М. Баксаловой, что «если прокурор сам проводит предварительное расследование (полностью или производит отдельное следственное действие), он осуществляет **уголовное преследование**, непосредственно воздействуя на изобличение лица в совершении преступления. Если же он действует через следователя, дознавателя (дача указаний, отмена незаконных или необоснованных постановлений и т. д.), он применяет методы контроля расследования (**опосредованное уголовное преследование**)»².

Исследуя этимологию слова «опосредованный», заметим, что в подавляющем большинстве толковых словарей оно означает «данный

¹ См.: Гринюк Е. Н. Роль прокурора в обеспечении прав участников уголовного процесса на досудебных стадиях: дис. ... канд. юрид. наук. Волгоград, 2018. С. 18; Гринюк Е. Н., Зайцева Е. А. Роль прокурора в обеспечении прав участников досудебного производства по уголовным делам: монография. Волгоград: ВА МВД России, 2013. С. 61.

² См.: Баксалова А. М. Уголовно-процессуальная функция обвинения, осуществляемая прокурором, и ее реализация на судебном следствии: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Томск, 2002. С. 9.

не непосредственно, а через посредство чего-нибудь другого»¹. Таким образом, противоположным «опосредованному» является «непосредственное».

Исходя из изложенного, можно говорить о существовании двух видов уголовного преследования в деятельности прокурора в теории уголовного процесса: **непосредственного** и **опосредованного**.

Изменение полномочий прокурора с принятием Федерального закона от 5 июля 2018 г. № 87-ФЗ свидетельствует об **упразднении функции непосредственного уголовного преследования, реализуемой прокурором в режиме действующего правового регулирования досудебных стадий уголовного процесса**. Вместе с тем, учитывая специфику процессуального статуса прокурора при производстве дознания, полагаем верным констатировать, что осуществляемая им деятельность в этой сфере является **«опосредованным уголовным преследованием в форме процессуального руководства»**, но не надзором за уголовным преследованием и не уголовным преследованием в форме надзора.

Неоправданно широкий объем полномочий прокурора, осуществляемый им в целях обеспечения законности проводимого дознания в соответствии с действующим УПК РФ, по нашему убеждению, противоречит устоявшимся научным постулатам в теории прокурорского надзора и проводимым законодателем в последние десятилетия реформам в этой области. Данные полномочия должны отражать реализацию **функции надзора**, полномочия по осуществлению уголовного преследования и надзора не могут быть возложены на один и тот же орган (должностное лицо). В противном случае происходит смешение надзорных и контрольных полномочий и доминирование обвинительной деятельности на досудебных стадиях. Возникает так называемый «надзор за собой».

Итак, занимая определенную нишу в системе контрольно-надзорной деятельности при производстве дознания, **современный прокурорский надзор** состоит в реализации прокурором предоставленных

¹ См.: Ожегов С. И., Шведова Н. Ю. Толковый словарь русского языка. URL: <http://lib.ru> (дата обращения: 01.08.2019); Толковый словарь Кузнецова. URL: <http://slovariki.org> (дата обращения: 01.08.2019); Русский викисловарь. URL: <http://ru.wiktionary.org> (дата обращения: 01.08.2019); Толковый словарь Ушакова. URL: <http://ushakovdictionary.ru> (дата обращения: 01.08.2019).

уголовно-процессуальным законом полномочий в целях соблюдения режима законности, а также обеспечения прав и законных интересов участников уголовного судопроизводства и принятии мер для выявления, устранения и предупреждения нарушений требований Конституции РФ и федеральных законов в деятельности дознавателя, начальника подразделения дознания и начальника органа дознания.

Осмыслить, точно выделить и осветить проблемные вопросы нормативного регулирования и реализации прокурорских полномочий в дознании нам позволит их классификация, ориентированная на функциональный подход:

- 1) полномочия по опосредованному уголовному преследованию в форме процессуального руководства (**процессуально-руководящие**);
- 2) полномочия по осуществлению надзора (**надзорные**);
- 3) **организационно-распорядительные** полномочия, имеющие процессуальную природу (разрешение отводов дознавателю, отстранение дознавателя от производства по уголовному делу, передача уголовного дела от одного органа предварительного расследования другому).

Предложенное авторами деление прокурорских полномочий носит условный характер, так как одно и то же полномочие может использоваться для реализации различных функций прокурора. Например, отмена прокурором незаконного и необоснованного постановления об отказе в возбуждении уголовного дела и направлении постановления начальнику органа дознания со своими указаниями может рассматриваться как надзорное полномочие и как опосредованное уголовное преследование в форме процессуального руководства¹.

К **процессуально-руководящим полномочиям** прокурора в системе действующего уголовно-процессуального законодательства, на наш взгляд, можно отнести следующие:

– давать дознавателю письменные указания о направлении расследования, производстве процессуальных действий, о получении и надлежащей фиксации доказательств, о производстве необходимых процессуальных действий, в том числе неотложных следственных

¹ Для краткости изложения в данном параграфе будем называть данную функцию прокурора процессуальным руководством, а полномочия процессуально-руководящими, подразумевая опосредованное уголовное преследование в форме процессуального руководства.

действий по установлению и закреплению следов преступления (п. 4 ч. 2 ст. 37 УПК РФ, п. 12 приказа № 33);

- давать согласие дознавателю на возбуждение перед судом ходатайства об избрании, отмене или изменении меры пресечения либо о производстве иного процессуального действия, которое допускается на основании судебного решения п. 5 ч. 2 ст. 37 УПК РФ, п. 14 приказа № 33);

- при несогласии с доводами, изложенными дознавателем в постановлении о возбуждении перед судом ходатайств о производстве следственных действий, которые допускаются только на основании судебного решения, выносить мотивированное постановление, которое подлежит приобщению к материалам уголовного дела (п. 16 приказа № 33);

- отменять незаконные или необоснованные постановления нижестоящего прокурора, а также незаконные или необоснованные постановления дознавателя в установленном порядке (п. 6 ч. 2 ст. 37 УПК РФ);

- утверждать постановление дознавателя о прекращении уголовного дела или уголовного преследования по основаниям, предусмотренным ст. 25, 25.1, 28, ч. 3 ст. 28.1 УПК РФ, а также в связи с возможностью исправления несовершеннолетнего путем применения принудительных мер воспитательного воздействия (п. 13 ч. 2 ст. 37 УПК РФ, п. 20 приказа № 33);

- возвращать уголовное дело дознавателю со своими письменными указаниями о производстве дополнительного расследования, об изменении объема обвинения либо квалификации действий обвиняемых или для пересоставления обвинительного акта или обвинительного постановления и устранения выявленных недостатков;

- продлевать сроки дознания (чч. 4, 5 ст. 223 УПК РФ, ч. 9 ст. 226.7 УПК РФ);

- давать дознавателю согласие на возбуждение уголовного дела частного и частно-публичного обвинения (ч. 3 ст. 21 УПК РФ).

Рассмотрим детально **процессуально-руководящие полномочия прокурора**, которые, на наш взгляд, вызывают наибольшие трудности в правоприменении:

1. Давать дознавателю письменные указания о направлении расследования, производстве процессуальных действий, о получении и надлежащей фиксации доказательств, о производстве необходимых

процессуальных действий, в том числе неотложных следственных действий по установлению и закреплению следов преступления (п. 4 ч. 2 ст. 37 УПК РФ, п. 12 приказа № 33).

В соответствии с п. 4 ч. 1 ст. 37 прокурор вправе давать указания дознавателю о направлении расследования и производстве необходимых процессуальных действий, в том числе неотложных следственных действий по установлению и закреплению следов преступления.

Это полномочие тесно взаимосвязано с правом прокурора на ознакомление с материалами уголовного дела на основании мотивированного запроса, которое было восстановлено в 2008 г. введением ч. 2.1 в ст. 37 УПК РФ¹. Многие авторы критически относятся к требованию мотивированности². Однако изучение правоприменительной практики показало парадоксальное положение, при котором прокурор вообще не утруждает себя направлением указанного запроса, все уголовные дела в обязательном порядке предоставляются прокурору на основании сопроводительного письма начальника подразделения дознания или начальника органа дознания. В лучшем случае (12 % от количества уголовных дел с письменными указаниями в порядке п. 4 ч. 1 ст. 37 УПК РФ) составляются запросы о предоставлении уголовных дел в произвольной форме без какой-либо мотивировки, кроме как общей фразы «с целью проверки законности». Проверке, как правило, подвергаются практически все уголовные дела, как на стадии предварительного расследования, так и после приостановления или прекращения дознания, и, безусловно, при поступлении уголовного дела прокурору с обвинительным актом (постановлением).

Бесспорно, ознакомление с материалами уголовного дела является важным и необходимым инструментом обеспечения законности предварительного расследования, без которого невозможна дальнейшая

¹ См.: О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации: федер. закон от 02.12.2008 № 226-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

² См.: Ястребов В. Б. Процессуальный статус прокурора в досудебных стадиях уголовного судопроизводства (нормативное правовое регулирование и перспективы развития) // Российский следователь. 2012. № 6. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс»; Лазарева В. А. Прокурор в уголовном процессе. Самара: Самар. ун-т, 2010. С. 37.

надзорная деятельность прокурора в уголовном судопроизводстве. В то же время полагаем, опять же учитывая относительную несложность категории уголовных дел, находящихся в производстве дознавателя, что такое повсеместное изучение уголовных дел не только ставит дознавателя в положение лишенного самостоятельности субъекта уголовно-процессуальных отношений, но и затягивает сроки дознания. Дознание теряет свойство упрощенности и быстроты. Кроме того, прокурор, превращаясь в непосредственного руководителя дознавателя, нерационально растрчивает свои силы и время на уголовные дела, которые не представляют никакой сложности в доказывании.

Изучение уголовных дел, находящихся в производстве органов дознания, показало, что письменные указания прокурора содержатся в 29,4 % от общего количества дел. Указания также содержатся в постановлениях об отмене постановления дознавателя о приостановлении дознания, в постановлении прокурора об отмене постановления об отказе в возбуждении уголовного дела, в требовании об устранении нарушений федерального законодательства либо непосредственно в письменных указаниях по уголовному делу, данных прокурором дознавателю в порядке п. 4 ч. 1 ст. 37 УПК РФ.

Особый интерес с нашей точки зрения представляет смысловое содержание указаний. В подавляющем большинстве это указания о проведении организационных мероприятий, следственных и иных процессуальных действий, выполнение которых обязательно по каждому уголовному делу и, как правило, запланировано лицом, ведущим расследование, в плане.

Так, в основном это: требование о составлении плана совместных следственных и оперативно-разыскных мероприятий по уголовному делу, о производстве процессуальных действий (признание потерпевшим, допрос потерпевшего, свидетеля, назначение судебных экспертиз, изъятие вещественных доказательств и т. д.). Примечательно, что все изученные указания даны за 7–10 суток до истечения срока дознания, т. е. до обозначенного времени дознавателем по большинству рассмотренных дел не произведено ни одного следственного действия (кроме осмотра места происшествия) и не направлено ни одного поручения органу дознания. Это свидетельствует о крайне низком качестве расследования, а также неэффективном ведомственном контроле начальника подразделения дознания

и начальника органа дознания, который компенсируется усилиями прокурора, причем не всегда в соответствии с требованиями действующего закона.

Так, по уголовному делу № 071684, возбужденному 1 января 2013 г. по признакам состава преступления, предусмотренного ч. 1 ст. 159 УК РФ, находившемуся в производстве ОП № 1 Управления МВД России по г. Волгограду, заместителем прокурора Тракторозаводского района г. Волгограда 24 января 2013 г. даны письменные указания «для организации дознания в порядке ст. 37 УПК РФ» начальнику отделения дознания ОП № 1 о признании потерпевшей Д. и ее допросе, допросе Ч. (процессуальный статус лица не указан), выполнить иные следственные действия, направленные на полное, объективное и всестороннее расследование¹.

Непонятно, во-первых, почему указания даны начальнику подразделения дознания, а не дознавателю; во-вторых, по нашему мнению, не соблюдена процессуальная форма письменных указаний; в-третьих, содержание указаний умаляет значение процессуальной фигуры начальника подразделения дознания. Если прокурор дает указание о допросе потерпевшего за семь суток до истечения срока дознания, то возникает закономерный вопрос: почему ближайший к дознавателю процессуальный руководитель, несущий ответственность за результативность и законность деятельности вверенного подразделения дознания, не осуществлял контроль за производством необходимых следственных действий на всех этапах расследования, пользуясь предоставленными полномочиями (п. 1, 2 ч. 3 ст. 40.1 УПК РФ)?

Мы полагаем, что вовсе не в силу загруженности, потому как по изученным нами уголовным делам указания начальника подразделения встречаются в 14,5 % уголовных дел, что гораздо реже, чем указания прокурора (29 %) и начальника органа дознания (15 %). В то же время большинство (76 %) опрошенных сотрудников прокуратуры пояснили, что указания ими даются по 50–80 % проверяемых уголовных дел. Начальник подразделения дознания выступает лишь посредником между прокурором и дознавателем, предоставляя уголовные дела для ознакомления и выполняя в большей степени

¹ См.: Уголовное дело № 071684 // Архив Отдела дознания Управления МВД России по г. Волгограду за 2013 г.

организационные функции. По нашему мнению, именно по причине неограниченного повсеместного прокурорского контроля начальник подразделения дознания «самоустраняется» от выполнения своих обязанностей, всецело полагаясь на руководство прокурора. Кроме того, понимая обязательность исполнения указаний, начальник подразделения дознания сознает абсолютную бессмысленность своих возражений. 97 % опрошенных названных должностных лиц заявили, что никогда не обжаловали указания прокурора; 2,4 % респондентов пояснили, что обжаловали указания прокурора очень редко, при том, что 88,9 % опрошенных случалось быть с ними несогласными.

Тем не менее полагаем, что для дознания в сокращенной форме процессуальной самостоятельности дознавателя не стоит придавать преувеличенное значение, так как усеченный порядок расследования преступления в данной форме, по нашему мнению, обуславливает усиление процессуального контроля и прокурорского надзора. **В связи с этим указания прокурора о прекращении дознания в сокращенной форме и продолжении производства в обычном порядке должны быть исполнены незамедлительно и их обжалование не должно приостанавливать их исполнение.**

Предоставление для ознакомления прокурору материалов уголовного дела, расследуемого в форме сокращенного дознания, должно быть безусловным, без мотивированного запроса, поскольку любое промедление либо необоснованное действие дознавателя может привести к невосполнимой утрате доказательств и впоследствии – бессмысленности продолжения «сокращенного» дознания в связи с истечением «сокращенных» сроков.

Законодатель, наконец, позитивно воспринял результаты исследований многих ученых-процессуалистов, рассматривающих проблематику дознания, и «легализовал» процессуальное положение начальника органа дознания в отдельной норме – ст. 40.2 УПК РФ¹. В соответствии с п. 4 ч. 1 ст. 40.2 УПК РФ начальник органа дознания вправе давать дознавателю письменные указания о направлении расследования и о производстве процессуальных действий.

¹ См.: О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации в части уточнения полномочий начальника органа дознания и дознавателя: федер. закон от 30.12.2015 № 440-ФЗ // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 30.12.2019).

Начальник подразделения дознания наделен правом дачи дознателю указания о направлении расследования, производстве отдельных следственных действий, об избрании в отношении подозреваемого меры пресечения, о квалификации преступления и об объеме обвинения.

Таким образом, дознаватель является единственным субъектом уголовно-процессуальных отношений, на которого возложена обязанность исполнения указаний сразу трех субъектов контрольно-надзорной деятельности. **Подобная трехступенчатая система контроля с дублированием процессуальных полномочий, по нашему мнению, не может эффективно обеспечивать законность дознания и реализацию им своего назначения как ускоренного и упрощенного производства по уголовным делам.**

Проблему качества дознания необходимо решать, по нашему мнению, усилением средств ведомственного контроля, корректировкой средств прокурорского надзора и, соответственно, приведением в оптимальный баланс всей системы контрольно-надзорной деятельности.

Полагаем, процессуальный статус прокурора как главного участника со стороны обвинения и специфика его положения как **надзорного** органа не должны подразумевать подобное руководство и детальный контроль каждого уголовного дела (дача шаблонных, формальных указаний). Это нивелирует роль такого участника уголовного процесса, как начальник подразделения дознания.

Как ранее было отмечено во втором параграфе второй главы данной работы, полномочие по даче письменных указаний в порядке п. 4 ч. 1 ст. 37 УПК РФ (о направлении расследования, производстве процессуальных действий, производстве неотложных следственных действий) **следует изъять из полномочий прокурора с сохранением их у начальника подразделения дознания.**

2. Дача согласия дознавателю на возбуждение перед судом ходатайства об избрании, отмене или изменении меры пресечения либо о производстве иного процессуального действия, которое санкционируется судом (п. 8 ч. 2 ст. 37 УПК РФ), а также участие в рассмотрении жалоб в порядке ст. 125 УПК РФ (п. 5 ч. 2 ст. 37 УПК РФ, п. 14 приказа Генпрокуратуры РФ от 26 января 2017 г. № 33).

Буквальное толкование ч. 4 ст. 41 УПК РФ, в соответствии с которым дознаватель вправе обжаловать указание прокурора вышестоящему прокурору без приостановления его исполнения, позволяет

сделать вывод, что в случае отказа прокурора в даче согласия дальнейшее движение ходатайства невозможно.

Одни авторы, рассуждая о существовавших ранее аналогичных полномочиях прокурора в отношении органов предварительного следствия, высказывают мнение, что прокурор в этом случае выступает «фильтром», предварительно оценивающим законность и обоснованность ходатайства следователя перед судом¹. О. В. Химичева также возражает против устранения из уголовно-процессуального законодательства полномочия прокурора давать согласие на ходатайство следователя (дознавателя) об избрании меры пресечения и проведение следственных действий по судебному решению, поскольку обосновывать его в суде придется именно прокурору. Такое положение позволит, по мнению автора, предупредить возможные нарушения в действиях органов предварительного расследования². Авторы более склонны поддержать позицию И. Кожевникова, что такое согласие прокурора ведет к бюрократической волоките и снижению эффективности судопроизводства, прокурор в данной ситуации ничего сам не решает, но может явиться непреодолимым барьером между следователем (дознавателем – прим. авт.) и судом³. Заметим также, что никакой роли в обеспечении законности дальнейшего результата рассмотрения ходатайства судом на этом этапе прокурор не играет, так как окончательное решение о его законности и обоснованности примет суд (при этом выслушав мнение прокурора по поводу заявленного ходатайства).

В. А. Лазарева, изучая практику применения норм УПК РФ, регламентирующих порядок рассмотрения указанных ходатайств, справедливо отмечает, что «система двойного контроля (надзора) за процессуальными актами предварительного расследования не привела к повышению качества расследования и уровня его законности»⁴.

¹ См.: Шалумов М. Согласие прокурора на арест – бюрократическая проволочка или осознанная необходимость? // Законность. 1999. № 2. С. 42–43; Исаенко В. Следственные действия и полномочия по надзору за ними // Законность. 1993. № 2. С. 20–21.

² См.: Химичева О. В. Концептуальные основы процессуального контроля и надзора на досудебных стадиях уголовного судопроизводства: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2004. С. 246–247.

³ См.: Кожевников И. Н. Упорядочить полномочия следствия // Российская юстиция. 1997. № 12. С. 22.

⁴ Лазарева В. А. Прокурор в уголовном процессе. Самара: Самар. ун-т, 2010. С. 55.

Анализ указанных норм УПК РФ показывает, что прокурор в данной ситуации, обосновывая и поддерживая ходатайство дознавателя, **выступает на стороне обвинения**, что опять же не согласуется с осуществлением им надзорной функции в досудебном производстве. Полагаем, что правом представления стороны обвинения в данном случае необходимо наделить **начальника подразделения дознания** или по его поручению **дознавателя**. Полномочие по предварительной проверке представляемых в суд материалов уголовного дела и даче согласия на направление ходатайства в суд необходимо также передать начальнику подразделения дознания.

Прокурор же, защищая в суде от имени государства интересы в равной степени всех участников уголовного судопроизводства, реализуя исключительную функцию надзора за законностью процессуальной деятельности органа предварительного расследования, должен оставаться объективным и беспристрастным.

Представляется, что участие прокурора в судебном заседании по вопросам, указанным в п. 8 ч. 2 ст. 37 УПК РФ, должно быть **обязательным** и его роль должна сводиться к даче **объективного заключения** по рассматриваемым вопросам в суде, а не к двойному обоснованию ходатайства дознавателя – органа уголовного преследования и стороны обвинения. В связи с этим целесообразно уточнить формулировки ч. 2 ст. 37 УПК РФ, ч. 3 ст. 165 УПК РФ, ч. 6 ст. 108 УПК РФ, ч. 3 ст. 110 УПК РФ, а также дополнить ст. 5 УПК РФ дефиницией понятия «заключение прокурора».

Согласно требованиям закона при рассмотрении жалоб на действия (бездействие) органа дознания, дознавателя, начальника подразделения дознания, начальника органа дознания в соответствии со ст. 125 УПК РФ прокурор в обязательном порядке присутствует в судебном заседании, однако его роль в данном процессе детально не регламентирована. Аналогичным образом, на наш взгляд, прокурор должен объективно оценить обоснованность жалобы участника уголовного судопроизводства и после заслушивания мнения сторон дать свое **заключение** по существу жалобы. На этом основании требуется соответствующее изменение редакции ч. 4 ст. 125 УПК РФ.

Думаем, что предложенные корректировки уголовно-процессуального законодательства позволят **трансформировать указанные полномочия прокурора из процессуально-руководящих в надзорные.**

3. В соответствии с п. 6 ч. 2 ст. 37 УПК РФ прокурор наделен правомочием отмены незаконных или необоснованных постановлений нижестоящего прокурора, а также незаконных или необоснованных постановлений органа дознания, начальника органа дознания, начальника подразделения дознания и дознавателя в установленном законом порядке.

Согласимся частично с утверждением М. Р. Галиахметова, что данное полномочие носит в большей степени надзорный характер¹, но вместе с тем отмена *промежуточных постановлений* дознавателя в процессе дознания предполагает осуществление процессуального контроля, а не надзора. Как правило, с отменой постановления дознавателя возникает необходимость устранить и иные допущенные нарушения, которые могут быть ликвидированы путем дачи указаний о производстве процессуальных действий и направлении расследования.

В силу ч. 5 ст. 226.4 УПК РФ дознаватель в течение 24 часов с момента вынесения постановления о производстве дознания в сокращенной форме направляет прокурору уведомление о принятом решении. Представляется, что более точной станет формулировка указанной нормы УПК РФ, при которой прокурору будет направляться *копия данного постановления* с тем, чтобы прокурор смог оценить необходимость дальнейшей проверки законности и обоснованности принятого решения. Вместе с тем УПК РФ не дает четкого ответа на вопрос, каким образом прокурор должен устранить допущенное в этом случае нарушение. Так, в соответствии с п. 6 ч. 2 ст. 37 УПК РФ прокурор может отменить незаконное постановление дознавателя о производстве дознания в сокращенной форме и направить дознавателю для производства дознания в общем порядке, о чем пишет в своей статье С. А. Никаноров², либо, воспользовавшись полномочием, предусмотренным п. 3 ч. 2 ст. 37 УПК РФ, внести требование об устранении нарушений федерального законодательства,

¹ См.: Галиахметов М. Р. Начальник подразделения дознания, его полномочия // Вестник Оренбургского университета. 2010. № 3. С. 24.

² См.: Никаноров С. А. Процессуальное положение прокурора при производстве дознания в сокращенной форме // Юридическая наука и правоохранительная практика 2014. № 4. С. 211–216. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант-Плюс».

допущенных в ходе дознания¹. Представляется, что первый вариант целесообразнее, так как является специальным полномочием прокурора для отмены незаконных постановлений дознавателя и обеспечивает наиболее быстрое устранение выявленного нарушения.

Таким образом, полагаем, что для полноценного надзора прокурору следует сохранить право отмены незаконных и необоснованных *итоговых* решений дознавателя, начальника органа дознания, начальника подразделения дознания (постановление о возбуждении уголовного дела, постановление об отказе в возбуждении уголовного дела, постановление о приостановлении производства дознания, постановление о соединении уголовных дел, а также постановление дознавателя о производстве дознания в сокращенной форме), для чего необходимо внести изменения в ч. 2 ст. 37 УПК РФ и ч. 5 ст. 226.4 УПК РФ.

В соответствии с ч. 1 ст. 214 УПК РФ прокурор, признав постановление дознавателя о прекращении уголовного дела или уголовного преследования незаконным или необоснованным, *отменяет его и возобновляет* производство по уголовному делу. В то же время согласно ч. 3.2 ст. 223 УПК РФ, признав постановление о приостановлении производства дознания по уголовному делу незаконным или необоснованным, прокурор в срок не позднее пяти суток с момента получения материалов уголовного дела отменяет его, о чем выносит мотивированное постановление с изложением конкретных обстоятельств, подлежащих расследованию, которое вместе с материалами уголовного дела незамедлительно направляет начальнику органа дознания, *не возобновляя его*.

Кроме того, ч. 1 ст. 214 УПК РФ установлено, что в случае признания незаконным и необоснованным постановления следователя или руководителя следственного органа о прекращении уголовного дела прокурор в срок не позднее 14 суток с момента получения материалов уголовного дела отменяет его, о чем выносит мотивированное постановление с изложением конкретных обстоятельств, подлежащих дополнительному расследованию, которое вместе с материалами

¹ См.: Топориков М. Л. Надзор за расследованием преступлений в форме дознания следователями Следственного комитета Российской Федерации // Военно-юридический журнал. 2015. № 8. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант-Плюс».

уголовного дела незамедлительно направляет руководителю следственного органа.

Считаем, что такая разница в регулировании процедуры отмены прокурором решений о прекращении уголовного дела непоследовательна и не имеет логических обоснований. Можем предположить, что таким искусственным «размежеванием» полномочий прокурора законодатель еще раз пытается подчеркнуть процессуальную независимость следователя в отличие от дознавателя.

Дознание прокурор вправе лично возобновить после отмены указанного процессуального акта, а предварительное следствие правомочен возобновить руководитель следственного органа либо следователь, несмотря на то, что в ч. 1 ст. 37 УПК РФ законодатель не делает различий для реализации прокурором функций уголовного преследования и надзора в отношении органов предварительного следствия и органов дознания.

Полагаем, что процедура отмены постановления о прекращении уголовного дела и возобновления производства по уголовному делу должна быть едина в предварительном следствии и дознании. В указанной правовой ситуации прокурор может лишь отменять незаконное постановление о прекращении или приостановлении расследования и направлять материалы руководителю следственного органа или начальнику подразделения дознания для дальнейшего движения уголовного дела. При этом срок предварительного следствия устанавливает руководитель следственного органа (ч. 6 ст. 162 УПК РФ), срок дознания – начальник подразделения дознания.

Вызывает недоумение, почему для отмены постановления следователя о прекращении уголовного дела у прокурора срок 14 суток с момента получения материалов, а для дознавателя такой срок законом не установлен.

Полагаем, что в связи с меньшим объемом и меньшей фактической и правовой сложностью уголовных дел, подследственных дознавателям, в ч. 1 ст. 214 УПК РФ следует установить **срок 7 суток** для отмены постановления дознавателя, начальника подразделения дознания о прекращении уголовного дела.

4. Утверждать постановление дознавателя или давать ему согласие на вынесение постановления о прекращении уголовного дела или уголовного преследования по основаниям, предусмотренным ст. 25, 25.1, 28, ч. 3 ст. 28.1 УПК РФ, а также в связи с возможностью

исправления несовершеннолетнего путем применения принудительных мер воспитательного воздействия (ч. 1 ст. 25.1, п. 13 ч. 2 ст. 37 УПК РФ, п. 20 приказа № 33).

В соответствии с п. 13 ч. 2 ст. 37 УПК РФ прокурор правомочен утверждать постановление дознавателя о прекращении производства по уголовному делу. В приказе № 33 данное правомочие конкретизировано и сформулировано как дача согласия на прекращение уголовного дела дознавателем по основаниям, предусмотренным ст. 25, 25.1, 28 и 28.1 УПК РФ.

Указанное противоречие (согласие или утверждение постановления), по нашему мнению, существенного значения для правоприменительной деятельности не имеет, так как подразумевает изучение и проверку прокурором материалов уголовного дела, которое прекращается дознавателем, прежде чем постановление о прекращении уголовного дела приобретет законную силу путем утверждения его прокурором или дачи им согласия.

В данном случае это полномочие можно отнести **как к надзорным, так и к руководящим** полномочиям прокурора, осуществляемым в отношении дознавателя, так как при утверждении постановления о прекращении уголовного дела либо при даче согласия на принятие указанного решения прокурор в обязательном порядке проверяет материалы уголовного дела на предмет законности и обоснованности, а также полноты, объективности и достоверности собранных доказательств, т. е. осуществляет контроль.

Надзорными, по нашему мнению, следует считать следующие полномочия:

- требование от органов дознания устранения нарушений федерального законодательства, допущенных в ходе дознания (п. 1 ч. 2 ст. 37 УПК РФ);

- участие в судебных заседаниях при рассмотрении в ходе досудебного производства вопросов об избрании меры пресечения в виде заключения под стражу, о продлении срока содержания под стражей либо об отмене или изменении данной меры пресечения, а также при рассмотрении ходатайств о производстве иных процессуальных действий, которые допускаются на основании судебного решения, и при рассмотрении жалоб в порядке, установленном ст. 125 УПК РФ (п. 8 ч. 2 ст. 37 УПК РФ, п. 19 приказа № 33);

– рассмотрение и разрешение жалоб в порядке ст. 124 УПК РФ (п. 15 приказа № 33);

– вынесение постановления об освобождении всякого незаконно задержанного или лишенного свободы, а также незаконно помещенного в медицинский или психиатрический стационар либо содержащегося под стражей свыше установленного срока (ч. 2 ст. 10 УПК РФ);

– проверка исполнения требований ст. 223.1 УПК РФ о вручении подозреваемому копии уведомления о подозрении в совершении преступления и сроках проведения его допроса (п. 13 приказа № 33);

– проверка соблюдения требований закона об уведомлении прокурора, а также потерпевшего об удовлетворении ходатайства подозреваемого о производстве дознания в сокращенной форме в течение 24 часов с момента вынесения такого постановления (п. 7 приказа № 33);

– проверка неукоснительного выполнения органами дознания положений ст. 226.4 УПК РФ о праве подозреваемого на подачу ходатайства о производстве дознания в сокращенной форме и уведомлении о предельном двухсуточном сроке его подачи с момента, когда ему было разъяснено право на обращение с соответствующим ходатайством (п. 10 приказа № 33);

– принятие мер к отмене незаконного постановления дознавателя о производстве дознания в сокращенной форме, в случае если оно принято на основании ходатайства подозреваемого, не подписанного его защитником, обязательное участие которого предусмотрено п. 8 ч. 1 ст. 51 УПК РФ;

– освобождение своим постановлением незаконно содержащихся под стражей лиц при установлении нарушения следователем требования ч. 5 ст. 109 УПК РФ, когда предельный срок содержания под стражей обвиняемого истек (ст. 49 Федерального закона от 15 июля 1995 г. № 103-ФЗ «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений»¹).

¹ См.: О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений: федер. закон от 15.07.1995 № 103-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Среди перечисленных полномочий прокурора полагаем необходимым выделить, с точки зрения их проблематичности, и подробно исследовать следующее полномочие.

В соответствии с п. 3 ч. 2 ст. 37 УПК РФ прокурор в случае установления допущенных нарушений положений федерального законодательства дознавателем правомочен **требовать** в устной или письменной форме их устранения. Как показывает статистика, данное правомочие достаточно часто встречается в правоприменительной деятельности сотрудников прокуратуры: с каждым годом количество указанных актов реагирования, применяемых прокурором в уголовном судопроизводстве, растет. Так, в 2014 г. прокурорами направлено 184 300 требований об устранении нарушений законодательства в порядке п. 3 ч. 2 ст. 37 УПК РФ в органы досудебного производства, в 2015 г. – 215 246 (+16,8 %); в 2016 г. внесено уже 242 375 требований, что на 12,6 % больше в сравнении с АППГ, в 2017 г. направлено 268 048 требований, что на 10,6 % превышает показатели предыдущего года, в 2018 г. – 294 731 (+10 %)¹.

В 27 % изученных уголовных дел содержались требования об устранении нарушений федерального законодательства, из которых 34 % содержали требования о соблюдении разумного срока уголовного судопроизводства, 33 % требований указывали на незаконность постановлений об отказе в возбуждении уголовного дела.

Законодатель не установил, в адрес какого должностного лица может выноситься требование прокурора об устранении нарушений закона. Так, *требование об устранении нарушений уголовно-процессуального законодательства в части отсутствия следственных действий после возобновления дознания по приостановленному уголовному делу дознавателем отделения дознания отдела полиции № 2 Управления МВД России по г. Волгограду* было направлено прокурором на имя начальника Управления МВД России по г. Волгограду. Очевидно, что даже при оптимально оперативном реагировании руководителя органа внутренних дел на городском уровне на данное требование прокурора сроки его поступления исполнителю (дознавателю) будут исчисляться в лучшем случае несколькими сутками.

¹ См.: Статистические данные об основных показателях деятельности органов прокуратуры Российской Федерации за 2015–2018 гг. // Генеральная прокуратура РФ: сайт. URL: <http://genproc.gov.ru> (дата обращения: 13.04.2019).

Поэтому полагаем, что требование прокурора об устранении нарушений федерального законодательства при производстве дознания должно быть адресовано *непосредственному руководителю дознавателя – начальнику подразделения дознания либо начальнику органа дознания* при досудебном производстве в протокольной форме, но не дознавателю, так как при уже выявленных нарушениях необходимо задействовать механизм ведомственного процессуального контроля. В подобной ситуации контроль исполнения требований будет максимально приближен к исполнителю и, соответственно, более эффективен для устранения процессуальных ошибок и соблюдения и восстановления прав участников уголовного судопроизводства.

Процедура и сроки рассмотрения указанного акта прокурорского реагирования на нарушения, допущенные в ходе дознания, не регламентированы (в отличие от ситуации со следователем и его руководителем – ч. 4 ст. 39 УПК РФ), что, по нашему мнению, является пробелом в уголовно-процессуальном законодательстве. Учитывая сокращенные по сравнению со сроками предварительного следствия сроки дознания, считаем, что и требование прокурора должно рассматриваться начальником подразделения дознания либо начальником органа дознания в срок **не позднее 3 суток**, по истечении которого должностным лицом, рассмотревшим требование, должно быть направлено прокурору уведомление об устранении допущенных нарушений. Соответственно, в ст. 40.1 и 40.2 УПК РФ необходимо установить обязанность начальника подразделения дознания и начальника органа дознания рассматривать и исполнять требования прокурора.

При производстве дознания прокурор реализует **организационные** полномочия: по неясным причинам законодатель наделил прокурора полномочиями **разрешения отводов дознавателю** (п. 9 ч. 2 ст. 37 УПК РФ), **отстранением от производства дознания** при установлении в действиях дознавателя нарушений требований уголовно-процессуального закона (п. 10 ч. 2 ст. 37 УПК РФ), тогда как на предварительном следствии такими полномочиями обладает руководитель следственного органа. По нашему мнению, данные прокурорские полномочия принижают роль прокурора в досудебном производстве и отвлекают от выполнения более важных задач, поэтому мы солидарны с точкой зрения О. А. Науменко, что наделение

данными полномочиями начальника подразделения дознания усилило бы его контрольные функции¹.

Прокурор изымает любое уголовное дело у органа дознания и передает его следователю с обязательным указанием оснований такой передачи (п. 11 ч. 2 ст. 37 УПК РФ), а также соединяет уголовные дела, подследственные органу дознания, путем вынесения соответствующего постановления (ч. 3 ст. 153 УПК РФ).

В процессе изучения практики производства дознания в ГУ МВД России по г. Москве был выявлен факт принятия решения о соединении уголовных дел, находящихся в производстве дознавателей подразделений дознания управлений по двум административным округам на основании постановления начальника подразделения организации дознания городского уровня об изъятии и передаче уголовного дела.

Так, постановлением заместителя начальника Управления организации дознания Управления МВД России по г. Москве уголовное дело изъято из производства управления дознания Управления МВД России по ЗАО г. Москвы и передано для расследования в УВД по ЮВАО г. Москвы с формулировкой «по месту нахождения большинства свидетелей». На самом деле причиной такого процессуального решения явилась долгая и безрезультатная переписка с прокурором по вопросу соединения уголовных дел. Несложно предположить, что данное постановление было отменено прокурором. К сожалению, выбора иных механизмов принятия рационального решения у данного должностного лица не было².

Представляется, что вопросом соединения уголовных дел в пределах одного органа предварительного расследования должен заниматься начальник подразделения дознания по аналогии с полномочием руководителя следственного органа в отношении следователей. К аналогичному выводу в своем диссертационном исследовании пришел и Д. Ю. Сафоновко³. В случае если возникает необходи-

¹ См.: Науменко О. А. Прокурорский надзор как гарантия прав личности при производстве дознания // Общество и право. 2013. № 4. С. 192.

² См.: Уголовное дело № 557716 // Архив Управления ОД Управления по г. Москве за 2013 г.

³ См.: Сафоновко Д. Ю. Организация процессуальной деятельности органов дознания (на примере органов дознания МВД России): дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2009. С. 11.

мость соединения уголовных дел, находящихся в производстве различных органов дознания, данный вопрос разрешает начальник подразделения дознания через надзирающего прокурора, который определяет подследственность. В случае если одно из уголовных дел расследуется органом предварительного следствия, а другое органом дознания, руководитель следственного органа, в штат которого входит следователь, на основании решения прокурора, надзирающего за исполнением законов органом дознания, выносит постановление об определении подследственности.

Бесспорным является тот факт, что прокурорский надзор за процессуальной деятельностью органов дознания и предварительного следствия в уголовном судопроизводстве имеет общие цели и задачи. Вместе с тем предварительное следствие и дознание – две разные формы предварительного расследования, отличающиеся прежде всего категориями расследуемых преступлений и сложностью производства по уголовным делам и некоторой упрощенностью процедур, в связи с чем полномочия по надзору за двумя формами предварительного расследования не могут быть абсолютно идентичными.

Резюмируя содержание настоящего параграфа, можем выделить следующее:

1. Все полномочия прокурора при производстве дознания можно условно разделить на три группы: процессуально-руководящие; надзорные, организационно-распорядительные (имеющие процессуальную природу).

2. Полномочия по осуществлению надзора и процессуального руководства в форме опосредованного уголовного преследования в системе контрольно-надзорной деятельности должны быть перераспределены между прокурором и субъектами ведомственного процессуального контроля путем передачи ряда процессуально-руководящих полномочий от прокурора начальнику подразделения дознания.

4.4. Ведомственный контроль при осуществлении дознания органами внутренних дел

Ведомственный контроль является одной из форм контрольно-надзорной деятельности при производстве дознания и представляет собой вид уголовно-процессуальной деятельности начальника органа дознания, начальника подразделения дознания, выражающейся в реализации установленных законом полномочий в отношении дознавателя (а также начальника органа дознания в отношении начальника подразделения дознания и дознавателя) в предусмотренных законом процессуальных формах, в целях обеспечения законности, всестороннего, полного и объективного производства по уголовному делу в форме дознания.

Толковый словарь С. И. Ожегова определяет понятие «ведомственный» как ограниченный узкими интересами только своего ведомства, учреждения¹. Другие словари дают похожую интерпретацию: 1) свойственный ведомству, характерный для него; 2) принадлежащий ведомству; 3) ограниченный интересами только своего ведомства².

Характер процессуальной деятельности начальника органа дознания и начальника подразделения дознания в органах внутренних дел, осуществляющих контроль за деятельностью дознавателя, носит «ведомственный характер», так как подразделения дознания входят в систему органов внутренних дел, и некоторые властно-распорядительные процессуальные полномочия указанных субъектов регулируются в том числе ведомственными нормативными актами³.

Действенность контроля предварительного расследования в форме дознания в системе МВД России напрямую зависит от эффективности организации процессуальной деятельности подразделений дознания,

¹ См.: Ожегов С. И. Указ. соч. С. 198.

² См.: Ефремова Т. Ф. Новый словарь русского языка: толково-словообразовательный. М.: Русский язык, 2000. С. 224.

³ Так, п. 1.2. приказа МВД России от 21.11.2012 № 1051 предусмотрено право определенных контролирующих субъектов в целях осуществления ведомственного контроля деятельности дознавателей в соответствии с компетенцией запрашивать, изучать материалы проверки по сообщениям о преступлениях и уголовные дела, находящиеся в производстве дознавателей, а также прекращенные и приостановленные производством.

механизм которой также регламентирован нормативными правовыми актами МВД России. Указанное, по нашему мнению, говорит о взаимосвязанности и взаимообусловленности ведомственного и процессуального контроля. Кроме этого, следует отметить и общность целей двух видов контроля, направленных на обеспечение полноты, всесторонности и объективности расследования.

Вопросы ведомственного процессуального контроля в ходе досудебного производства в своих работах рассматривали В. П. Ашитко, Е. В. Богатова, Н. И. Кулагин, В. В. Самсонов, В. А. Спирин, С. В. Супрун, С. А. Табаков, О. В. Химичева, И. Ю. Чеботарева, М. Н. Черняков¹ и др.

По мнению С. А. Табакова, ведомственный процессуальный контроль руководителя следственного органа представляет собой регламентированную уголовно-процессуальным законом деятельность, «в содержание которой могут входить проверка законности и обоснованности процессуальных решений, руководство предварительным расследованием, принятие мер по организации предварительного следствия, применение полномочий, направленных на устранение выявленных нарушений закона»².

¹ См.: Ашитко В. П. Функция контроля начальника следственного управления в уголовном судопроизводстве: дис. ... канд. юрид. наук. М., 1996; Богатова Е. В. Контрольно-надзорная деятельность за исполнением законов и ее эффективность в стадии возбуждения уголовного дела: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2016; Кулагин Н. И. Управление следственными аппаратами органов внутренних дел (функционально-структурный анализ): дис. ... канд. юрид. наук. Волгоград, 1989; Табаков С. А. Ведомственный процессуальный контроль за деятельностью следователей и дознавателей органов внутренних дел: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Омск, 2009; Самсонов В. В. Прокурорский надзор и ведомственный процессуальный контроль в досудебном производстве: дис. ... канд. юрид. наук. Ростов-н/Д, 2011; Спирин В. А. Полномочия прокурора по надзору за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия: вопросы теории, практики, законодательного регулирования: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2014; Химичева О. В. Концептуальные основы процессуального контроля и надзора на досудебных стадиях уголовного судопроизводства: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2004; Чеботарева И. Ю. Уголовно-процессуальная функция контроля в иерархической системе иных конкурирующих функций, осуществляемых должностными лицами государственных органов в досудебном производстве: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2016; Черняков М. М. Вопросы теории и практики процессуального контроля: дис. ... канд. юрид. наук. Красноярск, 2005.

² Табаков С. А. Ведомственный процессуальный контроль за деятельностью следователей и дознавателей органов внутренних дел: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Омск, 2009. С. 14.

Согласимся, что безусловным определяющим признаком ведомственного процессуального контроля является его урегулированность нормами УПК РФ. Вместе с тем не разделяем мнение автора о включении в содержание данного понятия принятия мер по организации предварительного следствия, так как организующая функция руководителя следственного органа либо начальника органа дознания (подразделения дознания), с нашей точки зрения, должна осуществляться параллельно и регулироваться ведомственными нормативными правовыми актами. Из определения, кроме прочего, не совсем понятно, что автор подразумевает под руководством расследованием. Представляется, что само это понятие в данном определении требует конкретизации, поскольку его содержание должно складываться, на наш взгляд, из ряда полномочий контролирующего субъекта.

В. П. Ашитко дает следующее определение процессуального контроля руководителя следственного подразделения – «это деятельность, осуществляемая в соответствии с требованиями УПК РФ по выявлению, устранению, предупреждению нарушений законности подчиненными ему следователями при приеме, регистрации, учете, рассмотрении заявлений (сообщений) о преступлениях, их раскрытии, расследовании и профилактике»¹. В целом с такой трактовкой можно согласиться, однако, как мы говорили ранее, любая процессуальная деятельность осуществляется путем реализации установленных законом полномочий, что, по нашему мнению, должно быть отражено при формулировании данного понятия, а кроме этого, автор указывает лишь на обеспечение законности деятельности подконтрольного субъекта, не выделяя эффективность и целесообразность в качестве цели осуществления ведомственного контроля.

Е. В. Богатова, исследуя вопросы контрольно-надзорной деятельности на стадии возбуждения уголовного дела, приходит к выводу, что ведомственный контроль – это деятельность руководителя следственного органа, начальника органа и подразделения дознания, имеющая постоянный характер и осуществляемая в форме проверки законности, целесообразности, объективности и разумности сроков производимых действий, принимаемых решений подчиненных следователей и дознавателей при приеме, регистрации и разрешении

¹ Ашитко В. П. Функция контроля начальника следственного управления в уголовном судопроизводстве: дис. ... канд. юрид. наук. М., 1996. С. 37.

сообщений о преступлениях, с возможностью в определенных случаях устранять нарушения и применять меры воздействия¹.

Данное определение нам видится наиболее полным, так как указывает на такие важные признаки контроля, как проверка законности, целесообразности и объективности подконтрольной деятельности, а также на ее постоянный характер. Вместе с тем, обозначая одной из целей контроля соблюдение разумности срока проверки сообщения о преступлении, автор, на наш взгляд, не учитывает, что требования законности и целесообразности уже включают в себя и требование о соблюдении разумности сроков. Стоит заметить, что данная дефиниция сужена предметом деятельности контролирующих субъектов – действиями и решениями, принимаемыми на стадии возбуждения уголовного дела, тогда как мы рассматриваем вопросы ведомственного процессуального контроля в дознании. Далее автор умышленно исключает из данного понятия термин «процессуальный», называя контроль лишь ведомственным, разделяя затем ведомственный контроль на «организационный» и «процессуальный». С такой трактовкой мы не можем согласиться: как уже отмечено выше, эти два признака контроля применительно к сфере уголовно-процессуальных отношений, в частности к дознанию, взаимосвязаны общностью целей и взаимообусловлены, что не позволяет их разделять.

Отметим, что мы солидарны с мнением С. А. Табакова, что осуществляемая в рамках контроля проверка не может ограничиваться лишь предметом соблюдения норм УПК РФ, так как уголовно-процессуальная деятельность тесно связана с нормами уголовного права, Законом об оперативно-розыскной деятельности² и, безусловно, должна быть направлена на соблюдение Конституции РФ.

Таким образом, проанализировав приведенные дефиниции, а также исходя из ранее рассмотренных нами признаков, присущих контролю, учитывая специфику сферы дознания, можем сформулировать следующее понятие **ведомственного процессуального контроля в дознании** – это деятельность начальника органа дознания,

¹ См.: Богатова Е. В. Контрольно-надзорная деятельность за исполнением законов и ее эффективность в стадии возбуждения уголовного дела: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2016. С. 29.

² См.: Табаков С. А. Ведомственный процессуальный контроль за деятельностью следователей и дознавателей органов внутренних дел: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Омск, 2009. С. 26–27.

начальника подразделения дознания, осуществляемая в пределах и в порядке, установленном уголовно-процессуальным законодательством и ведомственными нормативными правовыми актами, посредством реализации предусмотренных законом полномочий по проверке законности, эффективности и целесообразности деятельности дознавателя в целях предупреждения, выявления и устранения нарушений законодательства и применения мер воздействия в определенных случаях.

В процессе анкетирования начальников подразделения дознания 62 % из них признали действующую систему ведомственного процессуального контроля в дознании неэффективной и лишь 30 % респондентов высказали противоположное мнение, что еще раз убеждает нас в актуальности исследования данной проблематики.

Значимым достижением в развитии уголовно-процессуального законодательства пореформенного периода явилось закрепление процессуального статуса начальника подразделения дознания¹ и затем начальника органа дознания² в отдельных нормах УПК РФ, что создало более четкую нормативную основу для осуществления ведомственного процессуального контроля.

В УПК РСФСР 1923 г. имеется упоминание лишь об органе дознания, такие участники уголовного процесса, как начальник органа дознания, дознаватель, уголовно-процессуальному законодательству до принятия УПК РФ не были известны. Руководство деятельностью органа дознания осуществлял прокурор (по делам, по которым предварительное следствие не обязательно), а также следователь совместно с прокурором (по делам, по которым предварительное следствие обязательно). УПК РСФСР 1960 г. также не закреплял процессуальные статусы начальника органа дознания и дознавателя. Между тем ряд авторов высказывали мнение, что в некоторых статьях УПК РСФСР содержалось косвенное указание на отдельные права, которыми наделялся начальник органа дознания, например

¹ См.: О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации: федер. закон от 06.06.2007 № 90-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

² См.: О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации в части уточнения полномочий начальника органа дознания и дознавателя: федер. закон от 30.12.2015 № 440-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

ст. 117, 119, 122 УПК РСФСР¹. По мнению С. А. Табакова, в процессуальном смысле должностные лица органа дознания (начальник соответствующего учреждения и подчиненные сотрудники, наделенные полномочиями органа дознания) функционировали как единое целое².

Напрямую упоминали о наличии фигуры начальника органа дознания только нормы, регулирующие процедуру протокольной формы досудебной подготовки материалов (ст. 415, 416 УПК РСФСР). Отсутствие нормативного регулирования процессуального положения начальника органа дознания давало основания позиционировать его лишь как административного руководителя соответствующего органа и никакими процессуальными функциями не обладающего³. Вместе с тем другие ученые полагали, что указанный субъект имел полномочия по направлению расследования и осуществлению процессуального контроля за деятельностью подчиненных сотрудников органа дознания⁴.

Мы придерживаемся точки зрения профессора А. А. Чувилева, согласно которой при поручении расследования подчиненному должностному лицу органа дознания начальник органа дознания сохраняет за собой право контроля за его действиями и решениями⁵. Указанное подтверждается и тем фактом, что в период действия УПК РФ сложилась практика утверждения начальником органа дознания некоторых процессуальных решений подчиненных должностных лиц (обвинительный акт, постановление об отказе в возбуждении уголовного дела, постановление о передаче материалов проверки сообщения о преступлении по подследственности), что, соответственно, также убеждает нас в мысли о фактическом наличии процессуальных полномочий у начальника органа дознания в указанный период.

¹ См.: Дознание в органах внутренних дел и его проблемы / Ю. Н. Белозеров [и др.]. М., 1972. С. 78.

² См.: Табаков С. А. Ведомственный процессуальный контроль за деятельностью следователей и дознавателей органов внутренних дел: дис. ... канд. юрид. наук. Омск, 2009. С. 158.

³ См.: Савицкий В. М. Прокурорский надзор за дознанием и предварительным следствием. М., 1959. С. 113–114.

⁴ См.: Крылов В. И., Быстрыкин А. И. Следствие, дознание, розыск. Л., 1984. С. 112; Иванов В. А. Дознание в советском уголовном процессе. Л., 1966. С. 8.

⁵ См.: Чувилев А. А. Дознание в органах внутренних дел. М., 1986. С. 14.

Наконец при принятии УПК РФ в ст. 5 было раскрыто понятие начальника органа дознания, которое в последующем дважды подверглось корректировке¹, и в действующей редакции п. 17 ч. 1 ст. 5 УПК РФ начальник органа дознания определяется как должностное лицо, возглавляющее соответствующий орган дознания, а также его заместитель. Законодатель в этой редакции отказался от существовавшего до 2015 г. уточнения «уполномоченное давать поручения о производстве дознания и неотложных следственных действий, осуществлять иные полномочия, предусмотренные настоящим Кодексом». Закрепление в 2015 г. процессуального статуса начальника органа дознания в отдельной норме – ст. 40.2 УПК РФ – стало значимым и, несомненно, положительным моментом в правовом регулировании данного вопроса. Согласимся с устоявшимся в научной литературе мнением, что руководитель того или иного органа в полной мере обладает полномочиями подчиненных сотрудников и содержание его правового статуса производно от правового статуса органа². Содержание процессуальных полномочий начальника органа дознания в системе контрольно-надзорной деятельности предопределяется правовым положением подконтрольного субъекта – дознавателя.

УПК РСФСР 1960 г. не содержал понятие «дознаватель», законодатель оперировал термином «лицо, производящее дознание». При этом по-прежнему данному участнику не была посвящена отдельная норма закона, поэтому появление в УПК РФ процессуальной фигуры дознавателя научным сообществом было воспринято положительно³.

¹ См.: О внесении изменений и дополнений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации: федер. закон от 04.07.2003 № 92-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс»; О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации в части уточнения полномочий начальника органа дознания и дознавателя: федер. закон от 30.12.2015 № 440-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

² См.: Есина А. С. Дознание в органах внутренних дел. М., 2005. С. 14; Гирько С. И. Уголовно-процессуальные функции милиции (теоретические, правовые и прикладные проблемы): дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2004. С. 259; Белкин А. Р. УПК РФ: конструктивная критика и возможные улучшения. Ч. 2. Уголовное преследование. Участники уголовного судопроизводства. М., 2010. С. 44; Митюкова М. А. К вопросу о процессуальных полномочиях начальника органа дознания // Сибирский юридический вестник. 2016. № 2. URL: <http://cyberleninka.ru> (дата обращения: 11.11.2016).

³ См.: Табаков С. А. Ведомственный процессуальный контроль за деятельностью следователей и дознавателей органов внутренних дел: дис. ... канд. юрид. наук. Омск, 2009. С. 10.

В первоначальной редакции УПК РФ п. 7 ч. 1 ст. 5 выглядел следующим образом: дознаватель – должностное лицо органа дознания, правомочное осуществлять предварительное расследование в форме дознания. В настоящее время нормативное определение рассматриваемого понятия уточнено: «дознаватель – должностное лицо органа дознания, правомочное либо уполномоченное начальником органа дознания осуществлять предварительное расследование в форме дознания, а также иные предусмотренные УПК РФ полномочия».

Таким образом, появились два вида дознавателей в уголовном судопроизводстве: 1) правомочный дознаватель и 2) уполномоченный дознаватель, которые обладают идентичными процессуальными статусами и различаются лишь формой их возникновения в уголовном процессе. Законодатель не дает четкого представления о каждом из этих субъектов уголовно-процессуальных отношений.

Правомочный дознаватель обладает процессуальным статусом дознавателя в силу уже своей штатной принадлежности к специализированному подразделению дознания. Уполномоченный дознаватель появляется в уголовном процессе в соответствии с ч. 1 ст. 41 УПК РФ, когда полномочия органа дознания по предварительному расследованию преступлений в форме дознания возлагаются на дознавателя начальником органа дознания путем дачи письменного поручения. Представляется, что такое поручение должно быть оформлено резолюцией на сообщении о преступлении либо на постановлении о возбуждении уголовного дела с указанием поручения производства расследования (дознания) конкретному должностному лицу органа дознания, которое с этого момента трансформируется в дознавателя с приобретением всех процессуальных полномочий.

Авторами монографии выдвинут тезис, что полномочия начальника органа дознания должны быть дифференцированы в зависимости от правового статуса лица, производящего дознание: *правомочный или уполномоченный дознаватель*.

Статус уполномоченного дознавателя оправдывает себя, по нашему мнению, только в одном случае, когда речь идет о должностных лицах, для которых функция расследования не является основной в условиях, при которых они принимают на себя полномочия по расследованию преступления в силу территориальной удаленности правоохранительных органов и т. п. либо на территории,

обслуживаемой органом внутренних дел, в структуре которого отсутствует специализированное подразделение дознания.

Следует отметить, что в современный период практически каждый орган внутренних дел укомплектован штатом специализированных подразделений дознания, что в будущем, возможно, позволит исключить из УПК РФ понятие «уполномоченный дознаватель». К тому же мы выступаем за проведение расследования штатными дознавателями, так как залогом эффективной работы, по нашему мнению, является выполнение должностными лицами различных подразделений органов внутренних дел исключительно свойственных им по назначению функций.

В соответствии с ведомственными правовыми актами МВД России, регламентирующими структурное построение территориальных органов, а также входящих в их состав отделов (отделений, пунктов) полиции, которые согласно ч. 1 ст. 40 УПК РФ относятся к органам дознания, а их руководители, соответственно, являются начальниками органа дознания, последние помимо процессуальных полномочий наделены достаточно широким кругом должностных прав и обязанностей, исходя из поставленных перед полицией разнообразных задач¹, причем существенно разнящимися не только по содержанию, но и по целям и средствам.

Авторы солидарны с точкой зрения Б. Т. Безлепкина, что «уголовно-процессуальная и оперативно-розыскная деятельность являются совершенно разными, хотя и взаимосвязанными, сферами государственного функционирования»². Начальник органа дознания по складывающейся ныне практике вынужден совмещать и уголовно-процессуальные, и административные, и оперативно-розыскные функции, что концептуально плохо вписывается в современную доктрину российского уголовно-процессуального законодательства, а также

¹ См., напр.: О некоторых организационных вопросах и структурном построении территориальных органов внутренних дел: приказ МВД России от 30.04.2011 № 333. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс»; Типовое положение об отделе (отделении, пункте) полиции территориального органа Министерства внутренних дел Российской Федерации на районном уровне: приказ МВД России от 10.07.2013 № 535. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

² Безлепкин Б. Т. Уголовный процесс России. М.: Кнорус, 1998. С. 14.

в концепцию так называемого **полицейского (и прокурорского) дознания**¹.

Исходя из анализа научных работ в этой области и устоявшейся практики правоотношений между начальником органа дознания и дознавателем, а также между начальником органа дознания и подчиненными оперативными сотрудниками, мы вынуждены признать, что данный субъект контрольно-надзорной деятельности отдает приоритет выполнению задач оперативной работы, направленных на раскрытие преступления оперативно-разыскными средствами, и в большей степени заинтересован в результатах (показателях) работы именно оперативных подразделений, чем озадачен состоянием уголовно-процессуальной деятельности дознавателя.

Считаем справедливым замечание, высказанное С. В. Бажановым, что начальник ОВД (полиции), формально являющийся вышестоящим руководителем для должностных лиц специализированного подразделения дознания, должен как минимум хорошо знать УПК РФ, т. е. быть компетентным в вопросах опосредованного (через начальника подразделения дознания) **процессуального** руководства дознавателями.

Представляется, что в эволюции ведомственного процессуального контроля за дознанием сыграло не последнюю роль создание специализированных подразделений. Это придало автономность отделу (отделению дознания), и, соответственно, по мнению С. А. Табакова, начальник органа дознания призван организовать расследование на уровне подразделения, поручить же его производство конкретному дознавателю должен начальник подразделения дознания².

Совершенствование процессуального статуса дознавателя путем вычленения его из статуса органа дознания с принятием УПК РФ и создание указанных подразделений, самые многочисленные из которых входят в состав органов внутренних дел, позволяет в современных

¹ См.: Бажанов С. В. Влияние структуры Министерства внутренних дел Российской Федерации на формирование уголовно-процессуального понятийного аппарата // Российский следователь. 2013. № 24. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант-Плюс».

² См.: Табаков С. А. Ведомственный процессуальный контроль за деятельностью следователей и дознавателей органов внутренних дел: дис. ... канд. юрид. наук. Омск, 2009. С. 180.

условиях дознавателям на относительно высоком уровне профессионализма осуществлять расследование в форме дознания.

Последовательным и верным шагом законодателя в 2007 г. стало введение ст. 40.1 УПК РФ, устанавливающей процессуальный статус начальника подразделения дознания. Согласно действующей редакции п. 7.1 ст. 5 УПК РФ начальник подразделения дознания – должностное лицо органа дознания, возглавляющее соответствующее специализированное подразделение, которое осуществляет предварительное расследование в форме дознания, а также его заместитель. В органах внутренних дел начальник подразделения дознания – это должностное лицо, состоящее в должностях начальника управления, отдела, отделения дознания, либо старший дознаватель группы дознавателей, где предусмотрена данная штатная единица.

Законодатель относит начальника подразделения дознания и начальника органа дознания к участникам уголовного судопроизводства со стороны обвинения, следовательно, реализация полномочий указанными должностными лицами ориентирована на выполнение уголовно-процессуальной функции обвинения¹. Полномочия этих властных субъектов были проанализированы во втором параграфе второй главы настоящей монографии.

Объем полномочий начальника органа дознания, перечисленных в ч. 1 ст. 40.2 УПК РФ, реализуемых в отношении дознавателя, в сравнении с полномочиями начальника подразделения дознания достаточно широк, при этом уголовно-процессуальные отношения между этими двумя руководителями нормами УПК РФ не урегулированы. Положение ч. 4 ст. 40.2 УПК РФ, в силу которого указания начальника подразделения дознания по уголовному делу даются в письменном виде и обязательны для исполнения дознавателем, но могут быть обжалованы им начальнику органа дознания или прокурору, свидетельствует об определенной иерархии, в соответствии с которой начальник органа дознания стоит ступенью выше начальника подразделения дознания, а дознаватель является самым низким звеном в этой системе ведомственного контроля.

¹ См.: Насонова И. А., Степанова Т. А. Полномочия начальника подразделения дознания в российском уголовном судопроизводстве: понятие и классификация // Вестник Воронежского института МВД России. 2012. № 2. URL: <http://cyberleninka.ru> (дата обращения: 28.10.2019).

Подразделения дознания органов внутренних дел входят в состав полиции и находятся, соответственно, в организационном подчинении начальника полиции и его заместителя, которые в процессуальном плане являются начальниками органа дознания и в силу этого реализуют процессуальную контрольную функцию в отношении начальника подразделения дознания и дознавателя.

Согласно с п. 4 ч. 1 ст. 40.1 УПК РФ начальник подразделения дознания дает указание о производстве отдельных следственных действий, об избрании в отношении подозреваемого меры пресечения, о квалификации преступления и об объеме обвинения.

При этом под понятием «направление расследования», которое помимо п. 2 ч. 3 ст. 40.1 УПК РФ упоминается также в п. 4 ч. 2 ст. 37, п. 2 ч. 3 ст. 39 УПК РФ, следует понимать указания, которые касаются проверки версий, установления новых обстоятельств, проверки фактов, изобличения лиц в совершении преступлений. Под это понятие подпадают указания, касающиеся обеспечения возмещения вреда, причиненного преступлением, мер попечения об имуществе, детях и иных членах семьи арестованного (ст. 160 УПК РФ). Кроме того, под это понятие подпадают указания, касающиеся определенных процессуальных решений: признания в качестве потерпевшего, гражданского истца, привлечения в качестве гражданского ответчика, применения мер уголовно-процессуального принуждения¹.

Следовательно, начальник подразделения дознания вправе давать указания по уголовному делу, аналогичные полномочиям начальника органа дознания и указаниям прокурора, определенным п. 4 ч. 2 ст. 37 УПК РФ (кроме указаний о прекращении уголовного дела, принятия решения об отказе в возбуждении уголовного дела, о направлении дела по подследственности в орган предварительного следствия). Таким полномочием наделен лишь прокурор (в силу ч. 4 ст. 150 УПК РФ)².

При изучении практики производства дознания нами установлено, что указания начальника органа дознания содержались в 15,3 %

¹ См.: Александров А. С., Круглов И. В. Правовое положение начальника подразделения дознания в уголовном процессе // Российский следователь. 2007. № 17. С. 5–6.

² См.: Митькова Ю. С. К вопросу о процессуальных полномочиях начальника подразделения дознания // Вестник Волгоградской академии МВД России. 2011. № 4 (19). С. 96.

уголовных дел, начальника подразделения дознания – 14,6 % уголовных дел, из которых выполнены в полном объеме – 55 %, исполнены частично – 24,5 %, не выполнены – 20 %.

Проанкетированные нами начальники подразделений дознания (19 % от общего числа принявших участие в опросе) заявили, что начальник органа дознания реализует полномочие по даче письменных указаний очень редко, еще 13 % ответили, что он делает это формально, и 64 % респондентов вообще отрицали наличие указаний данного субъекта в своей практике.

Изучение указаний позволило констатировать их формальность, поскольку они предписывали дознавателю выполнить ряд следственных и процессуальных действий, выполнение которых предусмотрено по каждому уголовному делу (допросы потерпевших, свидетелей, подозреваемого, истребование справок и характеристик и т. п.). Лишь в одном указании содержалось требование о задержании К., подозреваемого в совершении преступления, предусмотренного ч. 1 ст. 158 УК РФ, которое было дано дознавателю по его же просьбе, так как основания для применения данной меры процессуального принуждения были спорными¹.

Дача рассматриваемых указаний тремя субъектами контрольно-надзорной деятельности, призванная, по всей видимости, усилить контроль за обеспечением законности дознания, на деле имеет обратный эффект. Дознаватель, полагаясь на вышестоящих в данной иерархической системе контролирующих лиц, утрачивает процессуальную самостоятельность в принятии самых простых и очевидных решений и производстве следственных и процессуальных действий. Данное положение порождает постепенное «размывание» ответственности дознавателя за свои действия. Кроме того, оно противоречит основам теории управления, когда вышестоящий начальник дает указание подчиненному сотруднику, минуя контроль непосредственного руководителя.

На основании изложенного считаем необходимым исключение п. 4 ч. 1 ст. 40.2 УПК РФ из полномочий начальника органа дознания в отношении дознавателя специализированных подразделений.

¹ См.: Материалы уголовного дела № 15240987 // Архив МО МВД России «Тутаевский» (реализующий задачи и функции органов внутренних дел на территории Тутаевского и Большесельского районов Ярославской области).

При этом, соответственно, данным полномочием должен быть наделен начальник органа дознания, осуществляющий контроль деятельности уполномоченных им дознавателей, по отношению к которым он обладает процессуальным статусом начальника подразделения дознания.

Вместе с тем в случае введения упрощенной формы досудебного производства в российское уголовно-процессуальное законодательство, в частности предложенной ранее проанализированным законопроектом «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации (в части введения особого порядка досудебного производства)», взамен сокращенного дознания, считаем, что именно в рамках данного нового производства процессуальная значимость начальника органа дознания закономерно повысится. Так, не вызывает нареканий положение законопроекта, что особый порядок досудебного производства применяется по письменному поручению начальника органа дознания, так как по замыслу разработчиков проекта в большей степени данная процедура рассчитана на ее осуществление **уполномоченным дознавателем** под руководством начальника органа дознания. Также логично полномочие начальника органа дознания по утверждению решения дознавателя о производстве дознания в случае, если после составления обвинительного постановления и до направления уголовного дела прокурору устанавливается, что собранных доказательств в совокупности недостаточно для обоснованного вывода о виновности лица.

Основным средством реализации процессуальных полномочий начальника органа дознания является его право проверять материалы проверки сообщения о преступлении и материалы уголовного дела, находящиеся в производстве дознавателя. Аналогичным правомочием обладает начальник подразделения дознания. Прокурор в рамках надзорной деятельности знакомится с материалами уголовного дела на основании мотивированного запроса¹.

Таким образом, три субъекта контрольно-надзорной деятельности: прокурор, начальник органа дознания и начальник подразделения дознания – вправе в любой момент производства по делу потребовать материалы уголовного дела, что неизбежно влияет на срок предварительного расследования.

¹ Подробно указанное полномочие прокурора рассмотрено в предыдущем параграфе.

Полагаем, абсолютно обоснованно, когда такое полномочие начальника органа дознания и начальника подразделения дознания является безусловным и не требует запроса или иного условия, что определяется сущностью контроля. Однако думается, что ознакомление должно ограничиваться определенными сроками с тем, чтобы не затягивать расследование. На наш взгляд, отметка о проверке должна отражаться в рапорте контролирующего субъекта и подтверждаться подписью дознавателя, получившего материалы уголовного дела по окончании проверки.

Согласно п. 10 ч. 1 ст. 40.2, ч. 4 ст. 225, ч. 2 ст. 226.7 УПК РФ обвинительный акт (постановление), составленный дознавателем по окончании дознания, утверждается начальником органа дознания, после чего материалы уголовного дела вместе с данным документом направляются прокурору. По результатам анкетирования и интервьюирования начальников подразделений дознания 90,6 % респондентов пояснили, что осуществляют проверку материалов каждого уголовного дела, оконченного производством, перед передачей его для утверждения обвинительного акта (постановления) начальнику органа дознания и далее прокурору, из них причиной отсутствия такой проверки 80 % указанных субъектов назвали большую служебную загруженность и 20 % объяснили данный факт тем, что это не предусмотрено УПК РФ.

Появление указанного субъекта контроля – начальника подразделения дознания, казалось бы, должно было позволить частично «освободить» начальника органа дознания от «чисто процессуальных» полномочий. Однако анализ уголовно-процессуального законодательства и хронологии его изменений в этой части показывает, что они были полностью сохранены, часть из которых параллельно была передана новому участнику уголовно-процессуальных отношений – начальнику подразделения дознания (дача указаний, о которых говорилось выше, поручение дознавателю проверки сообщения о преступлении, принятие по нему решения, выполнение неотложных следственных действий либо производство дознания по уголовному делу).

Представляется, что поручение начальником органа дознания конкретному дознавателю проверки сообщения о преступлении в установленном ст. 145 УПК РФ порядке, принятие по ней решения, выполнение неотложных следственных действий, производство

дознания по уголовному делу допустимы лишь в отношении **уполномоченного дознавателя**¹, иначе утрачивается смысл существования фигуры начальника подразделения дознания в рассматриваемой иерархии ведомственного контроля.

Согласно ч. 4 ст. 225 УПК РФ обвинительный акт, составленный дознавателем по окончании дознания, утверждается начальником органа дознания, после чего материалы уголовного дела вместе с данным документом направляются прокурору. Таким же образом обвинительное постановление подписывается дознавателем и утверждается начальником органа дознания (ч. 2 ст. 226.7 УПК РФ), т. е. основное итоговое решение по результатам расследования, контролируемого начальником подразделения дознания, поступает прокурору, минуя процессуальный контроль непосредственного руководителя.

Указанная позиция законодателя представляется нам необоснованной и непоследовательной. Начальник подразделения дознания, имея своим предназначением осуществление процессуального контроля, по своей сути аналогичного контролю, осуществляемому руководителем следственного органа, формально никаким образом не причастен к итоговому решению дознавателя по уголовному делу, по которому установлено лицо, совершившее преступление. При этом существует ответственность данного должностного лица за качество дознания в подчиненном подразделении. Начальник органа дознания, процессуальный контроль для которого является лишь частью его деятельности, утверждает данный процессуальный акт.

Таким образом, полагаем необходимым на законодательном уровне внести соответствующие изменения, расширив круг полномочий начальника подразделения дознания, наделив его правом давать согласие на направление обвинительного акта (постановления) прокурору, при этом упразднив положение УПК РФ, наделяющее начальника органа дознания правом утверждения итогового документа дознания. Это положение более целесообразно и будет способствовать быстрой, полноте и объективности предварительного расследования в форме дознания².

¹ При наделении его полномочиями начальника подразделения дознания согласно ч. 2 ст. 40.2 УПК РФ.

² См.: Митькова Ю. С. К вопросу о процессуальных полномочиях начальника подразделения дознания // Вестник Волгоградской академии МВД России. 2011. № 4 (19). С. 96.

Также считаем, что полномочия начальника органа дознания в соответствии с п. 9 ч. 1 ст. 40.2 УПК РФ по возвращению уголовного дела дознавателю с письменными указаниями о производстве дополнительного дознания, производстве дознания в общем порядке, пересоставлении обвинительного акта или обвинительного постановления должны быть перераспределены в пользу начальника подразделения дознания. Обжалование дознавателем постановления прокурора о возвращении уголовного дела дознавателю для производства дополнительного дознания либо пересоставления обвинительного акта согласно ч. 4 ст. 226 УПК РФ должно осуществляться **с согласия начальника подразделения дознания.**

Не разделяет позицию о необходимости лишения начальника органа дознания полномочий по осуществлению процессуального контроля в отношении дознавателей специализированных подразделений О. В. Мичурина, которая полагает, что ликвидация начальника органа дознания негативно скажется на взаимодействии в сфере дознания¹. Далее уважаемый автор аргументирует свое видение данной проблемы тем, что «вне сферы контроля останется деятельность органа дознания по производству неотложных следственных действий, выполнению обязательных для исполнения письменных поручений следователя о проведении оперативно-розыскных мероприятий, производстве отдельных следственных действий, об исполнении постановлений о задержании, приводе, об аресте, о производстве иных процессуальных действий»². Позволим себе не согласиться с подобным взглядом. Так, начальник органа дознания не обладает процессуальными полномочиями в отношении следователя, что не мешает им достаточно эффективно взаимодействовать при расследовании преступлений, более того, даже в случае разной ведомственной принадлежности. Представляется, что обозначенную проблему можно решить следующим образом. Поручение о производстве неотложных следственных действий штатному дознавателю может давать начальник подразделения дознания, как мы указывали выше, в отношении же уполномоченных (внештатных) дознавателей таким

¹ См.: Мичурина О. В. Процессуальное руководство начальника органа дознания и начальника подразделения дознания: конкуренция или взаимодействие? // Вестник экономической безопасности. 2016. № 5. С. 101.

² Там же.

правом должен быть наделен начальник органа дознания в силу ч. 2 ст. 40.2 УПК РФ. Кроме того, как указано в п. 3 ст. 149 УПК РФ, орган дознания после производства неотложных следственных действий направляет уголовное дело руководителю следственного органа либо проводит дознание. Таким образом, у начальника органа дознания не будет никаких препятствий к осуществлению процессуального контроля за производством неотложных следственных действий подчиненными сотрудниками органа дознания. Процессуальный контроль за их производством штатными дознавателями будет реализовывать начальник подразделения дознания.

В контексте анализа полномочий субъектов ведомственного контроля в дознании, с нашей точки зрения, интерес представляет положение приказа МВД России от 21 ноября 2012 г. № 1051¹, которое предписывает подразделениям организации дознания всех уровней, начиная с МВД России, в целях осуществления ведомственного контроля деятельности подразделений дознания, дознавателей территориальных органов МВД России в соответствии с компетенцией запрашивать, изучать материалы проверки по сообщениям о преступлениях и уголовные дела, находящиеся в производстве дознавателей, а также прекращенные и приостановленные производством (п. 1.2 приказа).

Проверка материалов уголовного дела без возможности повлиять на дальнейшее устранение выявленных недостатков в организации расследования процессуальными средствами делает данное положение ведомственного нормативного акта декларативным и бесполезным. В изученной нами правоприменительной практике были установлены нередкие случаи составления сотрудниками подразделений организации дознания письменных указаний в порядке п. 4 ч. 1 ст. 40.2 УПК РФ от имени начальника органа дознания (начальника полиции или его заместителя), в составе которого функционирует указанное подразделение. Данный факт еще раз доказывает формальность указаний начальника органа дознания, так как от него в большинстве случаев требуется лишь подписать составленные подчиненными сотрудниками предписания без изучения материалов уголовного дела. Вместе с тем управление, отдел (отделение) организации дознания (в лице его сотрудников) не обладает процессуальным статусом.

¹ Далее – приказ № 1051.

В УПК РФ отсутствует понятие «вышестоящий начальник органа дознания» или «начальник вышестоящего органа дознания», который, в действительности, однако, вмешивается (хоть и формально) в процессуальную деятельность дознавателя путем дачи указаний по уголовным делам и таким образом осуществляет процессуальный контроль, пользуясь пробелом в законодательстве. В итоге на дознавателя воздействуют уже не четыре (суд, прокурор, начальник органа дознания, начальник подразделения дознания), а **пять** субъектов контрольно-надзорной деятельности, требования которых также могут отличаться между собой и даже противоречить друг другу.

Частично указанную коллизию разрешает положение п. 1.3 приказа № 1051, в силу которого процессуальные полномочия начальника органа дознания в отношении подчиненных по службе сотрудников подразделений дознания (организации дознания), направлений дознания реализуют министр внутренних дел по республике, начальник территориального органа МВД России, их заместитель – начальник полиции, заместитель начальника территориального органа МВД России на части территории административного центра субъекта Российской Федерации (по охране общественного порядка), заместитель начальника отделения МВД России, начальник отдела (отделения, пункта) полиции либо лица, исполняющие их обязанности.

На данный момент осуществление руководства дознавателем самого низкого звена со стороны начальника органа дознания любого уровня не противоречит требованиям уголовно-процессуального законодательства, так как УПК РФ иерархически не разделяет статусы начальников органа дознания в системе одного органа исполнительной власти в зависимости от уровня¹, чем успешно пользуются многие руководители. Специфика ведомственного процессуального контроля при производстве дознания в органах внутренних дел требует, на наш взгляд, корректировки ведомственного нормативного регулирования в данной сфере.

Н. В. Тютина, рассматривая полномочия начальника органа дознания в Федеральной службе судебных приставов, предлагает устранить излишне громоздкую «трехступенчатую» систему контроля в дознании путем оставления правоотношений «начальник органа

¹ В отличие, например, от прокурора, руководителя следственного органа.

дознания – дознаватель»¹. Не можем поддержать подобную позицию, так как практика предварительного расследования преступлений в форме дознания и результаты проведенного нами исследования приводят к иному выводу, в соответствии с которым система правовых отношений в рамках дознания должна осуществляться по схеме «начальник подразделения дознания – дознаватель». Данный факт подтверждают и результаты опроса сотрудников дознания. По мнению 61,5 % опрошенных дознавателей, оптимальная модель контрольно-надзорной деятельности при производстве дознания должна схематично выглядеть следующим образом: «начальник подразделения дознания – прокурор», лишь 17,2 % указанных лиц высказались за правоотношения «начальник подразделения дознания – начальник органа дознания».

Требует пересмотра существующий порядок обжалования действий (бездействия) и решений дознавателя в действующем уголовно-процессуальном законодательстве, урегулированный ст. 124 УПК РФ. Законодатель необоснованно обошел стороной таких субъектов уголовного преследования, как начальник органа дознания и начальник подразделения дознания, не наделив их правом рассмотрения жалоб на действия подчиненного им в организационном и процессуальном плане дознавателя. Мы считаем, что предложенные нами корректировки процессуальных полномочий прокурора и начальника подразделения дознания по даче указаний, отмене незаконных и необоснованных постановлений дознавателя, отстранению дознавателя от расследования в связи с допущенным нарушением уголовно-процессуального законодательства позволят начальнику дознания оперативно и действенно рассматривать жалобы участников уголовного судопроизводства.

Мы не разделяем точку зрения И. А. Тутиковой, что «ведомственная заинтересованность» является препятствием к объективному рассмотрению жалобы руководителем следственного органа, начальником подразделения дознания и начальником органа дознания²,

¹ См.: Тютин Н. В. Полномочия начальника органа дознания в системе Федеральной службы судебных приставов // Известия Оренбургского государственного аграрного университета. 2013. Вып. 5. С. 74.

² См.: Тутикова И. А. Внесудебный порядок рассмотрения жалоб участников уголовного судопроизводства (в порядке ст. 124 УПК РФ): дис. ... канд. юрид. наук. Нижний Новгород, 2016. С. 151.

так как у участника уголовного судопроизводства, полагающего, что его права и законные интересы были нарушены дознавателем, существует право самостоятельного выбора субъекта обращения с жалобой. К тому же обращение к начальнику подразделения дознания не исключает дальнейшего движения жалобы по инициативе заявителя к прокурору и в суд.

Целесообразность внесения в ст. 124 УПК РФ дополнения в части наделения начальника органа дознания и начальника подразделения дознания полномочиями по рассмотрению жалоб на действия (бездействие) и решения дознавателя представляется обоснованной менее продолжительными сроками рассмотрения жалоб и реагирования на них, что особенно актуально при расследовании в форме «сокращенного дознания». По понятным причинам ближайший процессуальный руководитель, стоящий над дознавателем, оперативнее рассмотрит и проверит доводы, изложенные в жалобе заявителем,отреагирует на них, чем суд и прокурор, которым нужно время в первую очередь на истребование необходимых материалов, а также получение объяснений от дознавателя и иных лиц¹.

Согласно ч. 1 ст. 155 УПК РФ решение по выделенным дознавателем материалам уголовного дела, содержащим сведения о новом преступлении, в порядке ст. 144, 145 УПК РФ принимает начальник органа дознания. По указанным ранее основаниям данное полномочие логичнее передать начальнику подразделения дознания как ближайшему дознавателю процессуальному руководителю.

Вынесение постановления о восстановлении дознавателем утраченного уголовного дела либо его материалов, на наш взгляд, обоснованно включено законодателем в перечень полномочий начальника органа дознания (п. 8 ч. 1 ст. 40.2 УПК РФ) и не ущемляет статуса начальника подразделения дознания.

¹ См. подроб.: Митькова Ю. С. Обжалование процессуальных действий и процессуальных решений дознавателя в порядке, предусмотренном главой 16 УПК РФ // Актуальные вопросы обеспечения общественной безопасности и противодействия преступности в Крымском федеральном округе: материалы Всерос. науч.-практ. конф., 16 июня 2016 г. / под общ. ред. С. А. Буткевича. Краснодар: Краснодар. ун-т МВД России, 2016. С. 243–246.

Подводя итог изложенному, можно сформулировать следующие выводы.

Ведомственный процессуальный контроль при производстве дознания в органах внутренних дел в российском уголовном судопроизводстве законодательно и теоретически представлен двумя формами: контроль начальника подразделения дознания и контроль начальника органа дознания. Фактически же в ходе анализа правоприменительной деятельности установлено, что процессуальными контрольными полномочиями в рамках рассматриваемого вида контрольно-надзорной деятельности в отношении дознавателя пользуются три субъекта: начальник подразделения дознания, начальник органа дознания, начальник вышестоящего органа дознания (посредством осуществления контролирующей функции руководителем подразделения организации дознания).

Дознание прочно перешло в уголовно-процессуальную сферу и на сегодняшний день является полноценной формой расследования, а начальник подразделения дознания стал вполне способным контролирующим субъектом, в связи с чем полагаем, что **наделение процессуальными полномочиями начальника органа дознания как процессуального руководителя дознания в отношении правомочных дознавателей не имеет фактических оснований**. Целесообразно сохранение процессуальных полномочий начальника органа дознания, реализуемых им в соответствии с ч. 2. ст. 40.2 УПК РФ по отношению к дознавателям, уполномоченным им осуществлять предварительное расследование в форме дознания, в том числе при упрощенной форме досудебного производства (в случае принятия соответствующего закона).

Также необходимо перераспределить полномочия между начальником органа дознания и начальником подразделения дознания в пользу последнего, исключив из УПК РФ нормы, регламентирующие уголовно-процессуальную деятельность начальника органа дознания, реализуемую им в отношении дознавателей специализированных подразделений.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Современная модель дознания основана на концептуальном подходе законодателя, нашедшем отражение в действующей редакции УПК РФ, к пониманию дознания исключительно как самостоятельной формы расследования, материалы и итоговые обвинительные акты которой служат для суда базой для рассмотрения уголовного дела по существу. Этот подход кардинально отличается от того, что был реализован в УПК РСФСР, где признавалось наличие двух форм дознания – дознания с окончанием дела и дознания в виде неотложных следственных действий.

Дореформенное дознание можно признать проявлением «межвидовой» дифференциации уголовно-процессуальной формы досудебного производства, так как она реализовывалась на уровне разных видов подследственности преступлений, отнесенных к компетенции разных видов органов предварительного расследования – органов дознания и органов предварительного следствия.

Существующая дифференциация дознания может быть охарактеризована как **«внутривидовая»**, потому что она основывается на разграничении форм дознания, оканчивающихся вынесением итоговых актов расследования в зависимости от посткриминального поведения подозреваемого и позиции потерпевшего, что позволяет при отсутствии спора – в бесконфликтной ситуации расследования – устанавливать значимые обстоятельства дела в минимальном объеме, в короткие сроки и с наименьшими затратами.

Развитие уголовно-процессуальной деятельности дознания актуализировало проблему оптимизации статуса субъектов, осуществляющих дознание, и выполняющих контрольно-надзорные функции в ходе этой деятельности. Проведенный в монографии анализ основных направлений уголовно-процессуальной деятельности органов дознания системы МВД России и реализуемых в ходе дознания контрольно-надзорных полномочий позволяет констатировать, что дальнейшее совершенствование дознания как формы предварительного расследования требует реформатирования системы контрольно-надзорной деятельности, осуществляемой в ходе дознания. Необходимо изменить и перераспределить груз контрольных и надзорных полномочий за дознанием между тремя субъектами: прокурором, начальником органа дознания и начальником подразделения

дознания, используя в качестве образца нормативную модель предварительного следствия:

1) предоставить начальнику подразделения дознания полномочия по процессуальному руководству дознанием – с изъятием этих полномочий из компетенции прокурора;

2) сосредоточить в компетенции начальника органа дознания полномочия:

а) по организации:

– проверки сообщений о преступлениях и проведения дознания сотрудниками, не являющимися штатными дознавателями;

– взаимодействия с органами предварительного следствия;

– выполнения подчиненными ему сотрудниками поручений дознавателя в связи с производством дознания по уголовному делу;

б) по разрешению конфликта дознавателя с начальником подразделения дознания;

3) укрепить процессуальную самостоятельность дознавателя в его отношениях с начальником подразделения дознания и прокурором.

Одним из важнейших направлений уголовно-процессуальной деятельности органов дознания является производство неотложных следственных действий, в отношении которых законодатель занимает недостаточно последовательную позицию. Так, в п. 19 ст. 5 УПК РФ сформулирован концепт неотложных следственных действий в узком смысле этого слова, основанный на сущностных признаках неотложных следственных действий, выступающих критериями их разграничения от других следственных действий. Эти критерии (субъектный, структурно-стадийный, материально-правовой или процессуально-правовой, целевой, сущностно-деятельностный) отражают подход законодателя к неотложным следственным действиям, аналогичный дореформенному пониманию этого вида деятельности, выстраивающемуся на жестком увязывании производства неотложных следственных действий именно органами дознания.

С учетом выделенных критериев необходимы законодательные шаги по разграничению **неотложных следственных действий**, проводимых органами дознания по делам, по которым производство предварительного следствия обязательно, и **действий, осуществляемых следователем и дознавателем в безотлагательном режиме**, в том числе в порядке ч. 5 ст. 152 УПК РФ, при передаче уголовного дела по территориальной подследственности в иной

орган предварительного расследования. Для этого надлежит дополнить ст. 165 УПК РФ новой частью 6, закрепляющей перечень безотлагательных ситуаций; а часть 5 ст. 152 УПК РФ изложить в следующей редакции: «Следователь, дознаватель, установив, что уголовное дело ему не подследственно, производит **необходимые следственные действия, при наличии обстоятельств, указанных в части шестой статьи 165 настоящего Кодекса**, после чего следователь передает уголовное дело руководителю следственного органа, а дознаватель начальнику подразделения дознания для направления по подследственности.».

Вместо проблематичной для реализации сокращенной формы дознания целесообразно ввести упрощенную модель досудебного производства, нашедшую воплощение в проекте федерального закона «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации (в части введения особого порядка досудебного производства)», который в большей степени адаптирован к реалиям функционирования современных органов дознания в системе органов внутренних дел.

**Сводные статистические данные МВД России¹
о количестве выявленных
и зарегистрированных преступлений
подследственности органов дознания**

Год	Всего зарегистрировано преступлений по России	Зарегистрировано преступлений, по которым производство предварительного следствия не обязательно	Процент от общего числа зарегистриро- ванных преступлений	В том числе выявлено преступлений сотрудниками ОВД	Процент от общего числа зарегистриро- ванных преступлений
2003	2 756 398	1 522 432	55,2		
2004	2 893 810	1 728 158	59,7		
2005	3 554 738	2 176 898	61,2		
2006	3 855 373	2 431 292	63,1		
2007	3 582 541	1 796 330	50,1		
2008	3 209 862	1 341 153	41,8		
2009	2 994 820	1 264 170	42,2	1 182 889	93,6
2010	2 628 799	1 117 740	42,5	1 036 541	92,7
2011	2 404 807	1 033 944	43,0	950 067	91,9
2012	2 302 168	1 007 098	43,7	910 293	90,4
2013	2 206 249	987 185	44,7	880 017	89,1
2014	2 190 578	978 360	44,7	847 955	87,3
2015	2 388 476	1 088 729	45,6	952 581	88,4
2016	2 160 063	996 575	46,1	929 333	93,3
2017	2 058 476	953 605	46,3	857 075	89,9
2018	1 991 532	912 092	45,8	823 519	90,3

¹ Использовались данные официальной статистики, размещенные на сайте МВД России. URL: <https://xn--b1aew.xn--plai> (дата обращения: 01.02.2019).

**Основные показатели деятельности
органов дознания ОВД
за 2003–2008 и 2013–2017 гг.¹**

Год	Всего направлено в суд уголовных дел	В том числе направлено в отношении количества лиц	Прекращено уголовных дел органами дознания и прокурором	Передано дел от органов дознания в органы предварительного следствия прокуратуры	Передано дел от органов дознания в органы предваритель- ного следствия ОВД
2003	339 553	357 684	93 691	1 059	297 180
2004	370 445	403 929	42 055	4 310	168 742
2005	391 204	425 454	21 702	11 079	164 000
2006	415 154	450 282	20 086	7 659	164 889
2007	443 435	469 024	19 781	699	85 867
2008	436 810	445 831	29 524	0	36 786
2013	346 893	351 107	29 346	0	23 370
2014	343 329	346 920	34 207	0	21 886
2015	365 128	368 444	57 383	0	22 353
2016	409 071	411 714	98 800	0	25 466
2017	384 514	386 514	49 333	0	23 378
2018	356 876	358 684	43 835	0	21 890

¹ На основании данных сводных статистических отчетов ГИАЦ МВД России (ф. 120 кн. 1).

**Основные показатели деятельности
органов дознания ОВД
за 2003–2008 и 2013–2018 гг.¹**

Таблица 1

Год	Передано прокурору уголовных дел с обвинительным актом	Прокурором возвращено уголовных дел для пересоставления обвинительного акта ² , в т. ч. в %	Прокурором направлено уголовных дел для производства предварительного следствия ² , в т. ч. в %	Органам дознания возвращено уголовных дел для дополнительного расследования ² , в т. ч. в %	Количество лиц, в отношении которых в суд направлены уголовные дела	Суд оправдал лиц, в отношении которых осуществилась дознание	Процент от общего числа лиц, уголовные дела в отношении которых направлены в суд	Всего направлено в суд уголовных дел	Суд возвратил прокурору уголовных дел в порядке ст. 237 УПК РФ	Процент от общего количества уголовных дел, направленных в суд
2003	357 930	1 872 (0,52)	8 775 (2,45)	4 834 (1,35)	357 684	548	0,15	339 553		
2004	388 180	2 102 (0,54)	4 813 (1,24)	8 739 (2,25)	403 929	408	0,10	370 445		
2005	407 034	1 474 (0,36)	5 019 (1,23)	7 450 (1,83)	425 454	344	0,08	391 204		
2006	430 025	1 393 (0,33)	4 926 (1,15)	6 810 (1,58)	450 282	330	0,07	415 154		
2007	457 716	1 338 (0,29)	2 760 (0,60)	8 254 (1,82)	469 024	311	0,07	443 435		
2008	453 419	1 521 (0,34)	830 (0,18)	12 265 (2,71)	445 831	359	0,08	436 810		
2013	362 791	2 064 (0,57)	587 (0,16)	11 108 (3,06)	351 107	168	0,05	346 893	1 303	0,38
2014	359 571	2 192 (0,61)	625 (0,17)	11 605 (3,22)	346 920	218	0,06	343 329	1 402	0,41
2015	384 224	2 396 (0,62)	671 (0,17)	11 725 (3,26)	368 444	198	0,05	365 128	1 572	0,43
2016	430 507	3 391 (0,79)	795 (0,18)	13 146 (3,05)	411 714	213	0,05	409 071	2 036	0,49
2017	405 847	3 562 (0,88)	678 (0,17)	12 517 (3,08)	386 514	184	0,05	384 514	1 793	0,47
2018	377 351	3 633 (0,96)	808 (0,21)	11 659 (3,09)	358 684	186	0,05	356 876	1 800	0,50

¹ На основании данных сводных статистических отчетов ГИАЦ МВД России (ф. 120 кн. 1).

² Проценты вычислялись от общего числа уголовных дел, переданных прокурору с обвинительным актом.

**Основные показатели деятельности
органов предварительного следствия ОВД
за 2003–2008 и 2013–2018 гг.¹**

Таблица 2

Год	Передано прокурору уголовных дел с обвинительным заключением и иными итоговыми документами	Прокурором возвращено уголовных дел для пересоставления обвинительного заключения ² , в т. ч. в %	Прекращено уголовных дел, расследованных следователями ОВД	Прокурором возвращено уголовных дел для дополнительного расследования ² , в т. ч. в %	Кол-во лиц, в отношении которых в суд направлены уголовные дела	Суд оправдал лиц, в отношении которых осуществилось предварительное следствие	Процент от общего числа лиц, уголовные дела в отношении которых направлены в суд	Всего направлено в суд уголовных дел	Суд возвратил прокурору уголовных дел в порядке ст. 237 УПК РФ	Процент от общего количества уголовных дел, направленных в суд
2003	519 258	1 312 (0,25)	138 913	24 908 (4,79)	626 815	2 564	0,40	484 005		
2004	492 061	1 779 (0,36)	861 45	19 328 (3,93)	597 678	1 466	0,25	461 560		
2005	524 154	1 901 (0,36)	56 035	18 808 (3,59)	632 221	921	0,15	493 484		
2006	549 903	1 753 (0,32)	57 262	18 373 (3,34)	661 490	1 372	0,26	519 474		
2007	554 326	1 611 (0,29)	38 991	17 557 (3,17)	670 389	1 191	0,23	524 526		
2008	500 040	1 998 (0,39)	25 157	17 573 (3,51)	606 942	954	0,20	469 416		
2013	350 177	1 859 (0,53)	17 800	15 104 (4,31)	382 461	652	0,20	322 855	2 949	0,91
2014	340 312	1 976 (0,58)	22 229	14 539 (4,27)	365 881	507	0,16	312 955	2 839	0,91
2015	344 043	2 396 (0,69)	27 803	14 120 (4,18)	371 870	455	0,14	316 178	2 902	0,92
2016	348 125	2 752 (0,79)	15 415	15 195 (4,36)	376 022	434	0,14	319 023	3 016	0,95
2017	335 317	3 297 (0,98)	11 736	16 753 (4,99)	356 844	506	0,14	303 342	3 240	1,07
2018	317 167	3 806 (1,19)	12 191	17 791 (5,60)	334 931	542	0,16	284 303	3 164	1,11

¹ На основании данных сводных статистических отчетов ГИАЦ МВД России (ф. 120 кн. 1).

² Проценты вычислялись от общего числа уголовных дел, переданных прокурору с обвинительным заключением и иными итоговыми документами.

**Сведения о решениях, принятых на стадии возбуждения
уголовного дела по итогам рассмотрения сообщений
органами дознания ОВД по Волгоградской области
и Республике Дагестан за 2013–2018 гг.
(на основе статистических отчетов Формы № 2-Е (МВД))¹**

Год	Поступило сообщений о деяниях, производство предварительного следствия по которым не обязательно	Вынесено постановлений о возбуждении уголовного дела ² , в т. ч. в %	Вынесено постановлений об отказе в возбуждении уголовного дела ² , в т. ч. в %	Вынесено постановлений о передаче сообщения по подсудности ²	Отменено постановлений о возбуждении уголовного дела ³ , в т. ч. в %	Из них с последующим возбуждением уголовного дела ³ , в т. ч. в %	Отменено постановлений об отказе в возбуждении уголовного дела ⁴ , в т. ч. в %	Из них с последующим возбуждением уголовного дела ⁴ , в т. ч. в %
по Республике Дагестан								
2013	27 538	2 408 (8,7)	12 113 (44)	12 647 (46)	27 (1,10)	4 (0,16)	2 891 (24)	295 (2,4)
2014	26 567	2 859 (10,8)	10 765 (41)	7 524 (28)	24 (0,80)	8 (0,28)	2 428 (23)	256 (2,4)
2015	28 608	3 120 (10,9)	14 410 (50)	6 469 (22,6)	34 (1,09)	12 (0,38)	2 898 (20)	224 (1,6)
2016	33 056	3 984 (12,1)	18 315 (55)	4 833 (14,6)	43 (1,07)	13 (0,07)	3 610 (19,7)	217 (1,2)
2017	40 484	3 776 (9,3)	20 783 (51)	12 742 (31,4)	53 (1,40)	17 (0,45)	3 568 (17,2)	154 (0,7)
2018	39 872	4 063 (10,2)	22 504 (56,4)	10 459 (26,2)	69 (1,7)	18 (0,44)	4 242 (18,8)	492 (2,2)
по Волгоградской области								
2013	173 332	11 737 (6,8)	106 949 (62)	47 226 (27)	263 (2,4)	70 (0,6)	19 613 (18)	4 167 (3,9)
2014	нет данных	нет данных	нет данных	нет данных	нет данных	нет данных	нет данных	нет данных
2015	181 778	13 813 (7,6)	95 475 (53)	30 352 (16,7)	267 (1,9)	77 (0,6)	22 313 (23)	3 218 (3,4)
2016	182 134	15 204 (8,3)	101 285 (56)	22 482 (12,3)	301 (1,9)	71 (0,5)	20 373 (20)	2 710 (2,7)
2017	189 760	15 267 (8,0)	105 041 (55)	27 711 (14,6)	312 (2,0)	38 (0,2)	21345 (20%)	2 582 (2,5)
2018	209 464	13 433 (5,7)	109801 (46,4%)	29870 (12,6%)	256 (1,9)	36 (0,3)	18456 (17%)	2 814 (2,6)

¹ URL: <http://volgopro.ru> (дата обращения: 14.11.2019).

² Процент вычислялся по отношению к числу поступивших сообщений.

³ Процент вычислялся по отношению к числу вынесенных постановлений о возбуждении уголовного дела.

⁴ Процент вычислялся по отношению к числу вынесенных постановлений об отказе в возбуждении уголовного дела.

Научное издание

*Зайцева Елена Александровна
Митькова Юлия Сергеевна
Сеидов Мирага Мирабасович*

УГОЛОВНО-ПРОЦЕССУАЛЬНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ
ОРГАНОВ ДОЗНАНИЯ
СИСТЕМЫ МВД РОССИИ
КАК СФЕРА РЕАЛИЗАЦИИ
КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНЫХ ПОЛНОМОЧИЙ

Монография

Редактор *Н. Ф. Руденко*
Компьютерная верстка *Н. А. Доненко*
Дизайн обложки *Н. А. Доненко*

Волгоградская академия МВД России.
400089, г. Волгоград, ул. Историческая, 130.

Редакционно-издательский отдел.
400131, г. Волгоград, ул. Коммунистическая, 36.

Подписано в печать 20.03.2020. Формат 60х84/16. Бумага офсетная.
Гарнитура Times New Roman. Физ. печ. л. 18,75. Усл. печ. л. 17,44.
Тираж 500 экз. Заказ 6.

ОПиОП РИО ВА МВД России. 400131, Волгоград, ул. Коммунистическая, 36.