

Орган дознания как участник уголовного судопроизводства

Аннотация. В статье рассматриваются проблемные аспекты определения правового статуса органа дознания в качестве участника уголовного судопроизводства. Отмечается, что, несмотря на ряд законодательных перемен, остаются неразрешенными многие вопросы, касающиеся процессуального положения органа дознания в уголовном процессе России. Отдельно указывается на непоследовательность законодателя при определении перечня органов дознания, выделение среди них имеющих право производить предварительное расследование в форме дознания и уполномоченных лишь возбудить уголовное дело и выполнить неотложные следственные действия. Обратившись к зарубежному опыту и историческому развитию данного института в отечественном законодательстве, автор подчеркивает необоснованное сужение (по сравнению с дореволюционным состоянием) числа государственных институтов, относящихся к органам дознания. Автором критикуется законодательный критерий отнесения к органам дознания, основанный на признаке осуществления оперативно-розыскной деятельности. Отдельное внимание уделяется недостаткам законодательных определений, приведенных в ст. 5 УПК РФ.

Ключевые слова: участники уголовного судопроизводства, досудебное производство, дознаватель, орган дознания, полномочия органа дознания, неотложные следственные действия.



**Ирина Анатольевна
ДАНИЛЕНКО,**

доцент кафедры уголовно-
процессуального права
Университета имени
О.Е. Кутафина (МГЮА),
кандидат юридических наук
[irinadanilenko35@
gmail.com](mailto:irinadanilenko35@gmail.com)

125993, Россия, г. Москва,
ул. Садовая-Кудринская, д. 9

DOI: 10.17803/2311-5998.2024.113.1.115-122

Irina A. DANILENKO,

Associate Professor of the Department of Criminal Procedure Law
of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL),
Cand. Sci. (Law), Associate Professor
irinadanilenko35@gmail.com
9, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, Moscow, Russia, 125993

The Body of Inquiry as a Participant in Criminal Proceedings

Abstract. The article discusses the problematic aspects of determining the legal status of the body of inquiry as a participant in criminal proceedings. It is noted that despite a number of legislative changes, a considerable number of issues concerning the procedural position of the body of inquiry in the criminal process of Russia remain unresolved. The inconsistency of the legislator in determining the list of bodies of inquiry is separately indicated, the allocation among them of those who have the right to conduct a preliminary

© Даниленко И. А., 2024

investigation in the form of an inquiry, and those who are authorized only to initiate a criminal case and carry out urgent investigative actions. Referring to the foreign experience and the historical development of this institution in domestic legislation, the author emphasizes the unjustified narrowing (compared with the pre-revolutionary state) of the number of state institutions belonging to the bodies of inquiry. The author criticizes the legislative criterion of attribution to the bodies of inquiry, based on the sign of the implementation of operational investigative activities. Special attention is paid to the shortcomings of the legislative definitions given in Article 5 of the Code of Criminal Procedure of the Russian Federation.

Keywords: *participants in criminal proceedings, pre-trial proceedings, the investigator, the body of inquiry, the powers of the body of inquiry, urgent investigative actions.*

Среди участников уголовного судопроизводства со стороны обвинения особое место занимают органы дознания — государственные органы и должностные лица, уполномоченные в соответствии с законом осуществлять дознание и другие процессуальные полномочия (п. 24 ст. 5 Уголовно-процессуального кодекса РФ. Круг этих субъектов перечислен в законе, причем список может меняться.

На момент написания статьи этот перечень включает: органы внутренних дел и входящие в их состав территориальные, в том числе линейные, управления (отделы, отделения, пункты) полиции, а также иные органы исполнительной власти, наделенные в соответствии с федеральным законом полномочиями по осуществлению оперативно-розыскной деятельности (п. 1 ст. 40 УПК РФ); органы принудительного исполнения (п. 2 ст. 40 УПК РФ); начальники органов военной полиции Вооруженных Сил России, командиры воинских частей, соединений, начальники военных учреждений или гарнизонов (п. 3 ст. 40 УПК РФ); органы государственного пожарного надзора федеральной противопожарной службы (п. 4 ст. 40 УПК РФ).

Критерий наделения законодателем органа исполнительной власти функциями по расследованию преступлений, а также сам круг полномочий этого органа не до конца ясны. В статье 40 УПК РФ встречается лишь один обобщающий признак — наличие полномочий по оперативно-розыскной деятельности. Согласно ст. 13 Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности» к таковым относятся: оперативные подразделения органов Федеральной службы безопасности, таможенных органов РФ, Федеральной службы исполнения наказаний, службы внешней разведки РФ, федеральных органов государственной охраны, оперативное подразделение органа внешней разведки Министерства обороны РФ. Следовательно, этот признак не будет распространяться на целый ряд органов дознания — органы дознания в Вооруженных силах РФ, органы принудительного исполнения и органы государственного пожарного надзора федеральной противопожарной службы.

Неясно также, почему законодатель выделяет два органа, чья правовая позиция является безусловным основанием для начала уголовного преследования, но при этом не наделяет их полномочиями по осуществлению дознания: налоговый

орган (ч. 1.3 ст. 140 УПК РФ) и территориальный орган страховщика (ч. 7 ст. 144 УПК РФ). Ведь указанные органы проводят не только исследование фактических обстоятельств экономической деятельности, но и дают им правовую оценку, т.е. осуществляют предварительное расследование. Более того, без правовой оценки этих органов ни следователь, ни дознаватель не могут приступить к формальному расследованию заявления о налоговом преступлении или преступлении в сфере неуплаты страховых взносов. Выводы налогового органа и органа страховщика являются основанием для начала уголовного преследования, однако к органам обвинения они не отнесены.

В этом же аспекте не усматривается логики в избирательном наделении функцией дознания отдельных контролирующих органов исполнительной власти. Практически для каждого родового объекта преступлений существует контролирующий или надзорный государственный орган, в чью компетенцию входит недопущение данного деликта, а соответственно, и его фактическая и правовая оценка. К примеру, ст. 174 Уголовного кодекса РФ касается сферы ведения Росфинмониторинга; ст. 178 — Федеральной антимонопольной службы; ст. 181 УК РФ — органов пробирного надзора и т.д.

Почему же органы государственного пожарного надзора отнесены к органам дознания, а органы строительного, эпидемиологического, энергетического или иного вида надзора — нет? Контролирующие и надзорные органы правомочны составлять протоколы об административных правонарушениях, но не наделены законодателем правом проведения даже неотложных следственных действий, а тем более — производства в полном объеме по делам о незначительных преступлениях, совершенных в сфере их непосредственного ведения.

Во многих зарубежных странах административные правонарушения отнесены к категории незначительных преступлений (*misdemeanor*), а составление протоколов фактически приравнивается к предварительному расследованию этих преступлений. Следовательно, нет принципиального критерия, не допускающего органы, уполномоченные расследовать административные правонарушения, производить расследование преступлений небольшой тяжести, совершенные в сфере их компетенции¹.

Следует заметить, что исторически круг органов дознания был традиционно широк, однако на ранних этапах предполагал не избирательное, а полное включение контролирующих органов в досудебное производство по уголовному делу. Так, согласно И. Я. Фойницкому², органы дознания следует относить к «специальным полициям», добавляя к органам дознания также чины судебного ведомства, но лишь в крайней необходимости (к примеру, в случае, если преступление усмотрено ими лично)³.

¹ Основная проблема в этом случае видится автору в вопросе разграничения компетенции федеральных контролирующих органов и контролирующих органов субъекта РФ, поскольку последние не могут вовлекаться в уголовно-процессуальную сферу законодательными актами субъекта РФ. Однако этот вопрос заслуживает отдельного рассмотрения в соответствующих публикациях и в данном случае останется без комментария.

² Фойницкий И. Я. Курс уголовного судопроизводства : в 2 т. СПб., 1996. Т. 2. С. 375—376.

³ Фойницкий И. Я. Указ. соч. С. 376.



По мнению автора, столь неясная пестрая и противоречивая палитра органов дознания объясняется неопределенностью самого термина «дознание» и того круга полномочий, который должен входить в этот вид деятельности. В пункте 8 ст. 5 УПК РФ законодатель определил, что дознанием будет считаться только полное расследование преступления: с момента вынесения постановления о возбуждении уголовного дела до передачи уголовного дела в суд. Никакими иными полномочиями законодатель дознавателя не наделяет. Этот признак является ключевым при определении дознавателя — это орган или должностное лицо, уполномоченное осуществлять предварительное расследование в форме дознания, а также иные (для органа — процессуальные) полномочия, предусмотренные УПК РФ.

Вопрос об иных полномочиях будет рассмотрен позднее. Однако уже сейчас проявляется противоречие: при таком понимании дознания включение в перечень органов дознания, перечисленных в УПК РФ, начальников органов военной полиции Вооруженных Сил РФ, командиров воинских частей и соединений, начальников военных учреждений и гарнизонов является необоснованным.

Должностные лица в Вооруженных Силах России по общему правилу не осуществляют расследование уголовных дел в полном объеме. По мнению автора, начальники органов военной полиции Вооруженных Сил РФ и командиры воинских частей и соединений отнесены к органам дознания ошибочно, данные участники не осуществляют и не могут осуществлять дознание, потому что они не обладают полным объемом полномочий, которыми наделены органы дознания в соответствии с ч. 2 ст. 40 УПК РФ.

Из текста закона не совсем понятно, можно ли отнести к дознанию лишь тех должностных лиц, которые вправе осуществлять полное расследование уголовного дела. В части 2 ст. 40 УПК РФ законодатель наделяет орган дознания осуществлением такой функции, как выполнение неотложных следственных действий по уголовным делам, по которым производство предварительного следствия обязательно.

Из текста закона невозможно сделать однозначный вывод о том, что законодатель имеет в виду, используя термин «иные» («другие процессуальные») полномочия. Это создает в практической деятельности ряд проблем, требующих осмысления. Существует мнение, что государственные органы и должностные лица могут именоваться в уголовном судопроизводстве органами дознания не только в связи с осуществлением ими предварительного расследования в форме дознания, но и в связи с реализацией «иных» полномочий⁴.

Не совсем понятен процессуальный статус таких участников, ведь они не осуществляют дознание в полном объеме, что было бы логичным, на них возложены иные полномочия: возбуждение уголовного дела и производство неотложных следственных действий. Капитаны морских и речных судов, руководители геологоразведочных партий и зимовок, начальники российских антарктических станций и сезонных полевых баз, главы дипломатических представительств и

⁴ Мичурина О. В. Концепция дознания в уголовном процессе Российской Федерации и проблемы ее реализации в органах внутренних дел : монография. М. : МосУ МВД России, 2008.

консульских учреждений РФ выполняют лишь отдельные процессуальные полномочия стороны обвинения. Но можно лишь по указанному критерию отнести этих лиц к органам дознания? Данные должностные лица наделяются процессуальными правами только ситуационно, в некоторых случаях, когда никто, кроме них, не может реализовать данные полномочия.

По мнению О. В. Мичуриной, органы дознания осуществляют достаточно большой комплекс процессуальных полномочий, и лишь одним дознанием эта деятельность не исчерпывается. В содержание понятия «орган дознания», по мнению автора, необходимо включать, наряду с дознанием, производство всех иных его полномочий, предусмотренных уголовно-процессуальным законом⁵.

Из проведенного анализа следует, что действительно существуют основания для установления связи между полномочиями в сфере оперативно-розыскной деятельности и отнесением того или иного должностного лица к органам дознания. Во-первых, оперативно-розыскная деятельность не осуществляется в гражданско-правовой или административной сфере и реализуется лишь посредством уголовного судопроизводства. Во-вторых, законодатель в ст. 40 УПК РФ по непонятной причине предоставил органам исполнительной власти, которые наделены полномочиями проведения оперативно-розыскных мероприятий, право осуществления дознания. Однако данный аспект будет иметь отношение только к тем органам, которые не подменяют, а обеспечивают деятельность следователя, т.е. осуществляют неотложное и сопровождающее дознание в порядке ст. 157 УПК РФ.

Следовательно, мы должны относить к дознанию не только и не столько рассмотрение уголовного дела в полном объеме, сколько содействие следователю в раскрытии и расследовании преступления (оперативное сопровождение следствия). В таком случае необходимо признать, что дознание — это прежде всего производство неотложных следственных и процессуальных действий и дальнейшее процессуальное и непроцессуальное сопровождение расследования преступлений в форме следствия.

Согласно ст. 157 УПК РФ орган дознания возбуждает уголовное дело и проводит по нему неотложные следственные действия, но подобная процедура возможна только тогда, когда никто иной не может осуществить расследование. Это может быть связано с удаленностью места совершения преступления от нахождения органа, осуществляющего предварительное следствие, но, так как следы преступления, например, могут быть утрачены, органы дознания незамедлительно приступают к расследованию. При таком понимании дознания оперативно-розыскной критерий становится понятным и обоснованным, однако, по мнению автора, было бы разумным расширить перечень органов, наделенных правом осуществления оперативно-розыскной деятельности, включив в него органы принудительного исполнения и Росфинмониторинг.

Но какую же деятельность правильнее считать дознанием: полное расследование или содействие, включающее неотложные действия? Для ответа на этот вопрос следует обратиться к истории возникновения самого понятия. В своем

⁵ Мичурина О. В. Проблемные вопросы правового регулирования органов дознания как участников уголовного судопроизводства // Юристъ-Правоведъ. 2018. № 3 (86).



юридическом значении термин «дознание» впервые был употреблен в 1864 г. в Уставе уголовного судопроизводства. Дознание осуществлялось исключительно полицией и жандармерией и определялось как «первоначальные изыскания, производимые полицией для обнаружения справедливости или несправедливости дошедших до нее слухов и сведений о преступлении или о таких происшествиях, о которых без розысканий нельзя определить, заключается или не заключается в них преступление»⁶.

Дознание, проводимое по Уставу 1864 г., не соответствует современному пониманию дознания. Согласно И. Я. Фойницкому, та форма дознания, которая сегодня закреплена в действующем российском законодательстве, на момент написания его труда была лишь только у жандармского корпуса (с 1906 г.)⁷, а в качестве общей формы была предложена законопроектом министра юстиции, которым вводилось производство отдельных следственных действий по уголовным делам, по которым полное предварительное следствие не производится⁸.

«На дознании лежит обязанность собирания всех первых следов преступного деяния во всем объеме. Занимая начальную ступень в ходе уголовного процесса, дознание вырабатывает материал, из которого развиваются другие части производства»⁹. Автор полагал, что деятельность полиции далека от состязательного порядка и считал правильным, чтобы энергичные, быстрые, но порой сопровождающиеся злоупотреблениями действия административного органа — полиции уравновешивались более вдумчивым хладнокровным следствием. Осуществление административными органами расследования в полном объеме И. Я. Фойницкий считал принадлежностью розыскного процесса.

В первые годы советской власти органы дознания создавались для безотлагательного реагирования на сообщения о преступлениях, проводя при необходимости неотложные следственные действия. Понятие милиции и уголовного розыска как органов дознания, их правовой статус в уголовном судопроизводстве устанавливались не законом, а множеством подзаконных, ведомственных актов. В дальнейшем УПК РСФСР систематизировал перечень органов дознания в ст. 117, последовательно включая в него новые и исключая предыдущие. При этом были четко разделены две формы их деятельности: деятельность органов дознания по делам, по которым производство предварительного следствия обязательно (ст. 119 УПК РСФСР), и деятельность органов дознания по делам, по которым производство предварительного следствия не обязательно (ст. 120 УПК РСФСР).

Таким образом, под дознанием стало предполагаться уже не только предшествующее следствию неотложное закрепление доказательств, но и полное расследование малозначительных и очевидных преступлений.

В УПК РФ 2001 г., который действует по сей день, законодатель решил сохранить как исчерпывающий дополняющийся перечень органов дознания, так и

⁶ Судебные уставы 20 ноября 1864 г. с изложением рассуждений, на коих они основаны, изданные Государственной канцелярией. СПб. : Изд-во Гос. канцелярии, 1867. Ч. 2. С. 112—113.

⁷ Фойницкий И. Я. Указ. соч. С. 376.

⁸ Фойницкий И. Я. Указ. соч. С. 373.

⁹ Фойницкий И. Я. Указ. соч. С. 374.

процессуальную регламентацию деятельности органов дознания как по производству неотложных следственных действий, так и по предварительному расследованию в полном объеме.

Более того, в 2013 г. УПК РФ был дополнен главой 32.1, вводящей еще один формат деятельности органов дознания в уголовном процессе, названный сокращенным дознанием. По сути, это разновидность расследования дела в полном объеме, однако допускающая использование в качестве доказательств материалов предварительной проверки, полученных до возбуждения уголовного дела в случае признания своей вины лицом, совершившим преступление.

Важным новым подходом в УПК РФ было смещение акцента в установленных формах деятельности органов дознания именно на полное расследование преступлений небольшой или средней тяжести. Только этот формат стал признаваться законодателем дознанием, а иная деятельность — лишь сопутствующими элементами. Однако, как было указано выше, это лишь породило противоречия и неясность в критериях отнесения органов исполнительной власти к органам дознания.

Безусловно, действующий Уголовно-процессуальный кодекс требует более четкой регламентации перечня органов дознания. Действующие нормы УПК РФ не позволяют безусловно отнести тот или иной орган к органам дознания, которые наделены полномочиями по производству дознания и исполнению иных процессуальных полномочий.

Необходимо четко определить понятие самого дознания. Если дознание — это полное расследование преступлений небольшой и средней тяжести, то нет критериев, которые бы не допускали включение в понятие «орган дознания» всех государственных контролирующих и надзорных органов, правомочных составлять протоколы об административных правонарушениях. Правом осуществления расследования по незначительным уголовным делам должны быть наделены и налоговые, и антимонопольные, и иные органы, перечисленные в КоАП РФ, иначе наделение соответствующей компетенцией будет произвольным.

Если же дознание — это сочетание процессуальных и оперативно-розыскных, гласных и негласных мер содействия следствию и суду в раскрытии и расследовании преступлений, то к органам дознания следует относить исключительно ведомства, наделенные правом неотложного принуждения, негласного сбора информации в форме оперативно-розыскных мероприятий. Такая деятельность требует быстроты и энергии в исследовании фактов, воздержанности от необоснованных уголовных претензий, сохранения в тайне первоначальных следственных версий, которые могут нанести вред репутации человека, т.е. таких качеств, которые присущи преимущественно органам властным, административным, основной задачей которых является обеспечение общественного порядка и безопасности граждан и государства.

Оставление же в законе обеих форм деятельности органов дознания будет сохранять противоречивость в определении как перечня органов дознания, так и их роли в состязательной системе правосудия.



БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Мичурина О. В.* Концепция дознания в уголовном процессе Российской Федерации и проблемы ее реализации в органах внутренних дел : монография. — М., 2008.
2. *Мичурина О. В.* Проблемные вопросы правового регулирования органов дознания как участников уголовного судопроизводства // Юристъ-Правоведъ. — 2018. — № 3 (86).
3. *Фойницкий И. Я.* Курс уголовного судопроизводства : в 2 т. — СПб., 1996. — Т. 2. — С. 373—376.