

***В. А. Булатов, М. М. Сеидов***

## **ОРГАНЫ ДОЗНАНИЯ В СИСТЕМЕ МВД РОССИИ**

В статье освещены исторические этапы нормативного регулирования деятельности органов дознания системы МВД Российской Федерации, проанализированы основные приказы Министерства внутренних дел России, составляющие ведомственную нормативную базу, регламентирующую изменения в структуре органов дознания, их организацию и процессуальную деятельность на современном этапе новейшей российской истории.

*Ключевые слова:* орган дознания, организация дознания, подследственность, нормативная регламентация, производство дознания, процессуальная деятельность.

***V. A. Bulatov, M. M. Seidov***

## **INQUIRY AGENCIES WITHIN THE SYSTEM OF THE MINISTRY OF INTERIOR OF RUSSIA**

A historical survey of different stages of normative regulation of the inquiry agencies within the system of the Ministry of Interior of the Russian Federation is represented in the article. The basic orders of the Ministry of Interior of Russia composing the departmental normative base, regulating the changes in the structure of the inquiry agencies, their organization and procedural activities at the current stage of the Russian history are analyzed.

*Keywords:* inquiry agency, organization of inquiry, investigative jurisdiction, normative regulation, conduct of inquiry, procedural activities.

Вопрос о понятии органов дознания, а также деятельности этих органов по производству дознания неоднократно затрагивался в нормативных документах еще в княжеской Руси и царской России. В законах периода царствования Рюриковичей (X—XVI вв.), а затем Романовых (XVII—XX вв.) упоминается об этом виде деятельности и лицах, уполномоченных ее осуществлять.

Один из этапов формирования судопроизводства в русском государстве ознаменован изданием Судебников XV—XVII вв. Так, в 1497 г. в Москве был принят сборник законов «Великокняжеский судебник» — кодифицированный закон, отразивший реформаторскую деятельность Великого князя Ивана III. Далее Иван IV Грозный развил правовые нормы в «Царском судебнике» 1550 г. Судопроизводство стало полностью формализованным: дела возбуждались по

исковому заявлению истца или заявлению о совершении преступления, результаты разбирательства фиксировались в протоколе судебного заседания [1].

Реформа 1860—1864 гг. в числе других имела своей целью, во-первых, освобождение полиции от функции предварительного следствия и возложение на нее в качестве первостепенной задачи эффективной охраны государственного порядка и, во-вторых, коренное изменение всего уголовного судопроизводства с переводом его на демократический путь развития. Так, указом императора Александра II от 8 июня 1860 г. «Об отделении следственной части от полиции» в 44 губерниях России были учреждены должности судебных следователей, на которых возлагалось производство следствия по всем преступлениям и проступкам, относящимся к ведению судов. Полиция расследовала

незначительные преступления и проступки, подлежащие рассмотрению полицейскими чинами, а также проводила первоначальное дознание о происшествиях, которые могли быть рассмотрены в суде. В 1862 г. утверждены «Временные правила об устройстве полиции в городах и уездах губерний по общему учреждению управляемых», которые объединили сельскую и городскую полицию и создали уездное полицейское управление. На станového пристава возлагалось проведение дознания по уголовным преступлениям. В 1878 г. в штат каждого уездного полицейского управления была введена должность полицейского урядника, который в силу своих должностных обязанностей занимался, главным образом, пресечением и предупреждением преступлений, а также производством дознания по уголовным делам. Понятие дознания определялось как разыскная негласная деятельность, имеющая целью обеспечение проведения предварительного следствия [2]. Быстрота действий, негласность и способность к обнаружению признаков преступного деяния — эти качества требовались от органов дознания и в настоящее время являются одной из составных частей деятельности российских органов дознания.

В 30-е годы XX в. в связи с проведением очередной реорганизации прокуратура вновь стала самостоятельным государственным органом. В ее штате было сосредоточено основное число всех следователей страны. Народный комиссариат внутренних дел СССР также претерпел организационные изменения, а именно эти два ведомства занимались расследованием наибольшего числа преступлений, совершаемых в стране, в том числе и тяжких. При этом по основной массе общеуголовных преступлений именно органами милиции проводилось вполне гласное и процессуально регламентированное дознание. Материалы проведенного дознания направлялись прокурору и после утверждения им обвинительного заключения передавались в суд. Прокурор имел право поручить милиции расследование любого уголовного дела в полном объеме. Предварительное следствие по

каждому делу являлось обязательным, милиция могла проводить следственные действия в течение месяца, после чего передавала дело следователю. Последний, признав материал дознания полным, мог ограничиться предъявлением обвинения, допросом обвиняемого и составлением обвинительного заключения.

Основы уголовного судопроизводства Союза ССР и союзных республик 1958 г. и Уголовно-процессуальный кодекс РСФСР 1960 г. расширили подследственность органов предварительного следствия. Последние остались только в прокуратуре и органах государственной безопасности. Следственный аппарат в милиции вновь был ликвидирован. Основная нагрузка по предварительному расследованию в полном объеме легла на следователей прокуратуры. Органы милиции, ранее занимавшиеся предварительным расследованием, по закону могли теперь лишь выполнять отдельные поручения следователя, так как не имели права вести следствие в полном объеме, а проводили только дознание.

В Основах 1958 г., кроме определения подследственности, было также дано понятие органов дознания. Это обстоятельство стало поводом к началу дискуссии по научному толкованию и разграничению положений о процессуальной и иной (непроцессуальной) деятельности органов дознания. В ст. 29 Основ сказано, что органами дознания являются милиция, уполномоченные на то законом учреждения и организации, а также командиры воинских частей, соединений и начальники военных учреждений. На органы дознания возлагалось принятие необходимых оперативно-разыскных мер в целях обнаружения признаков преступления и лиц, их совершивших [3].

При обнаружении признаков преступления, по которому производство предварительного следствия обязательно, орган дознания обязан был возбудить уголовное дело и произвести неотложные следственные действия по установлению и закреплению следов преступления: осмотр, обыск, выемку, освидетельствование, задержание и допрос подозреваемых, допрос потерпевших и

свидетелей. Об обнаруженном преступлении и начатом дознании орган дознания был обязан немедленно уведомить надзирающего прокурора.

По делам, по которым производство предварительного следствия было необязательно, материалы дознания представляли собой основание для рассмотрения дела в суде. В этих случаях орган дознания представлял материалы прокурору, который, утвердив дело, направлял его для рассмотрения в суд.

К началу 90-х гг. XX в. МВД России имело в своей структуре наиболее многочисленный по составу орган дознания, который производил дознание по абсолютному большинству статей Особенной части Уголовного кодекса РФ. Именно поэтому министерство было крайне заинтересовано в улучшении качества деятельности органов дознания. Это обстоятельство объясняется тем, что часто ситуация складывается таким образом, 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 непосредственные задачи по охране общественного порядка, безопасности личности и борьбе с преступностью, по раскрытию и расследованию преступлений, сотрудники органов внутренних дел обязаны принимать немедленные, в том числе 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» впервые созданы специализированные подразделения дознания. (Для сохранения преемственности в работе

специализированных подразделений дознания, пропаганды накопленного опыта и сложившихся служебных традиций 9 июля 2002 г. Приказом МВД Российской Федерации от 16 октября 1992 г. № 654 утверждено как дата образования службы дознания милиции общественной безопасности).

Первая половина 90-х гг. характеризуется изменением общественно-политической ситуации и криминогенной обстановки в стране, в связи с чем нагрузка на органы дознания значительно возросла. В целях ее снижения руководством страны были приняты меры по упрощению процедуры уголовного судопроизводства на досудебных стадиях. Так, Законом Российской Федерации от 29 мая 1992 г. «О внесении изменений и дополнений в Уголовно-процессуальный и Гражданский процессуальный кодексы РСФСР» была существенно расширена компетенция органов дознания. К их подсудственности были отнесены дела о преступлениях, предусмотренных 58 статьями УК РСФСР, а это более 70 составов преступлений.

Согласно ст. 126 УПК РСФСР по всем преступлениям, переданным в подсудственность органов дознания, было возможно производство предварительного следствия, но только в тех случаях, когда это признает необходимым суд или прокурор. Последний и определял в этом случае подсудственность. Производство предварительного следствия по этим делам было обязательно также и в случаях, когда преступления совершались несовершеннолетними или лицами, которые в силу своих физических или психических недостатков не могли сами осуществлять свое право на защиту. В этих случаях дела о преступлениях, отнесенных к подсудственности органов дознания, расследовались следователями органов внутренних дел [4].

Одновременно, в целях повышения эффективности работы подразделений дознания, улучшения их организационно-методического обеспечения, упомянутым выше

приказом № 368 в органах внутренних дел были созданы специализированные подразделения дознания в составе милиции общественной безопасности (МОБ). Инспектор по дознанию был переименован в дознавателя. Непосредственная организация работы подразделений дознания осуществлялась начальниками отделений (отделов) дознания, старшими групп дознания. Общее руководство было возложено на начальников МОБ.

Несмотря на то, что приказ № 368 сыграл позитивную роль в совершенствовании организации и улучшении работы подразделений дознания в системе МВД России, отдельные проблемы оставались нерешенными. В частности, неопределенным было положение начальников специализированных подразделений дознания. Занимая ответственное положение и отвечая перед вышестоящим руководством за организацию и результаты работы по дознанию, эти руководители, по существу, не имели возможности оказывать воздействие на процессуальную деятельность подчиненных им дознавателей. Все процессуальные вопросы они вынуждены были решать через начальника МОБ, который, кроме контроля за производством дознания, исполнял множество других обязанностей, связанных с организацией охраны общественного порядка и безопасности на территории региона.

Постоянно занимаясь поиском путей совершенствования деятельности по охране общественного порядка, борьбе с правонарушениями и организации раскрытия и расследования преступлений, руководство МВД России вводило в действие новые ведомственные нормативные акты. Так, 6 августа 1996 г. был издан приказ № 180, которым была реорганизована МОБ. В ее структуре, наряду с другими службами, стал функционировать и отдел организации раскрытия и расследования преступлений (отдел организации дознания).

Поскольку УПК РФ не дает четкого определения органов дознания внутри структур милиции общественной безопасности и криминальной милиции (КМ), следует отметить,

что не все их службы являются органами дознания, а только те, которые начальником органа дознания, а именно начальником МОБ и начальником КМ, уполномочены осуществлять процессуальную деятельность. К службам, являющимся органом дознания в составе криминальной милиции, относятся: отдел уголовного розыска, отдел по экономическим преступлениям и др., а по линии МОБ — отдел организации дознания; отдел ГИБДД (ГАИ); отдел по организации работы участковых уполномоченных милиции и предупреждению правонарушений несовершеннолетних и т. д. Сотрудники этих служб в соответствии с ч. 2 ст. 40 УПК РФ уполномочены, как и дознаватели, производить дознание по уголовным делам, по которым производство предварительного следствия необязательно, и выполнять неотложные следственные действия по делам, по которым производство предварительного следствия обязательно.

В развитие идеи совершенствования деятельности некоторых служб органов внутренних дел 12 августа 1998 г. МВД РФ был издан Приказ № 493 «О некоторых мерах по совершенствованию деятельности милиции общественной безопасности по раскрытию и расследованию преступлений», который отменил приказ № 368 и внес существенные изменения в положение начальников специализированных подразделений дознания.

Этим приказом в структуру МОБ была введена должность заместителя начальника милиции общественной безопасности, совмещенная с должностью начальника отдела (отделения) дознания. Таким образом, начальник специализированного подразделения дознания приобрел теперь те же процессуальные полномочия, что и начальник милиции общественной безопасности.

Основными задачами деятельности специализированных подразделений дознания данный приказ определил:

- обеспечение личной безопасности граждан;
- защиту собственности от противоправных посягательств путем предупреждения, раскрытия и расследования преступлений, по

которым производство предварительного следствия необязательно;

— производство по уголовным делам, по которым производство предварительного следствия необязательно;

— соблюдение мер по обеспечению законности при производстве дознания;

— выполнение неотложных следственных действий по делам, по которым производство предварительного следствия обязательно;

— организацию взаимодействия подразделений МОБ и КМ в выявлении, предупреждении преступлений, производстве дознания;

— проведение профилактических мероприятий по уголовным делам своей компетенции;

— изучение и внедрение в практику перспективных форм опыта по участию подразделений МОБ в производстве дознания по делам, по которым производство предварительного следствия необязательно.

В приказе также определены полномочия руководителей подразделений дознания. Так, начальник МОБ и его заместитель начальник подразделения дознания осуществляют уголовно-процессуальную деятельность в соответствии с уголовно-процессуальным законодательством. Дознание по делам, по которым производство предварительного следствия необязательно, и протокольную форму досудебной подготовки материалов в подразделениях милиции общественной безопасности наряду с дознавателями осуществляют также другие сотрудники, на которых эти обязанности могут быть возложены решением начальника милиции общественной безопасности или его заместителя.

Начальник отдела (отделения) дознания обязан осуществлять процессуальный контроль за деятельностью сотрудников, занимающихся производством дознания, а именно контролировать обоснованность принятия процессуальных решений по уголовным делам, докладывать начальнику милиции общественной безопасности о выявленных нарушениях, лично выезжать на место происшествия по фактам преступлений и совместно с лицом,

производящим дознание, организовывать работу по раскрытию преступлений, по которым производство предварительного следствия необязательно, выявлять причины и условия, способствующие совершению преступлений, и готовить предложения по их устранению.

Начальник специализированного отдела дознания находится в подчинении начальника милиции общественной безопасности и обеспечивает:

— своевременное и качественное исполнение подчиненными ему сотрудниками как своих, так и поручений начальника милиции общественной безопасности по расследованию уголовных дел в форме дознания и досудебной подготовки материалов в протокольной форме;

— распределение с учетом нагрузки на дознавателей поступивших заявлений и других материалов, а также подлежащих расследованию уголовных дел;

— анализ результатов дознания и внесение начальнику предложений по повышению его эффективности, соблюдению исполнительской и служебной дисциплины;

— профилактическую работу дознавателей и подготовку предложений по ее совершенствованию.

Вышестоящие специализированные подразделения дознания, являясь контролирующими структурами:

— осуществляют контроль за соблюдением подчиненными подразделениями дознания требований законодательства и иных правовых актов, регламентирующих порядок разрешения заявлений и сообщений о преступлениях, расследования в форме дознания и протокольной формы досудебной подготовки материалов по делам о преступлениях, рассмотрение которых относится к компетенции милиции общественной безопасности;

— проверяют обоснованность постановлений об отказе в возбуждении уголовного дела, приостановлении уголовных дел, принимают меры к отмене необоснованных решений, направляют на места обзоры, осуществляют организационно-методическое обеспечение

подразделений дознания, организуют взаимодействие подразделений дознания с подразделениями криминальной милиции в предупреждении, раскрытии и пресечении преступлений, розыске лиц, скрывшихся от дознания, следствия и суда.

Лицо, производящее дознание (дознатель), — это процессуальная фигура, наделенная законом определенными правами и обязанностями. Работая под контролем начальника органа дознания, оно обладает и определенной процессуальной самостоятельностью.

В компетенцию дознавателя, наравне с другими органами дознания, входят рассмотрение и проверка сообщений о преступлениях, принятие по ним решений. При этом ч. 2 ст. 41 УПК РФ не допускает возложения полномочий по проведению дознания на то лицо, которое проводило или проводит по данному уголовному делу оперативно-разыскные мероприятия.

По уголовным делам, находящимся в производстве, дознаватель обязан производить расследование в форме дознания, в ходе которого должен самостоятельно выполнять следственные действия и принимать процессуальные решения. При принятии решения о направлении материалов уголовного дела вместе обвинительным актом прокурору это процессуальное решение утверждает начальник органа дознания.

В случаях, не терпящих отлагательства, органы дознания имеют право возбуждать уголовные дела и выполнять неотложные следственные действия по делам, по которым производство предварительного следствия обязательно. Пункт 19 ст. 5 УПК РФ дает понятие неотложных следственных действий: «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». При этом выполнение неотложных следственных действий не является видом производства дознания и составляет отдельную стадию предварительного расследования.

Изменение структуры и динамики регистрируемых преступлений на современном этапе вызвало существенное увеличение нагрузки на дознавателей, однако, несмотря на сложность обстановки, подразделения дознания МВД России существенно улучшили свои показатели. Анализ их деятельности был проведен в Приказе МВД России от 3 августа 2006 г. № 606, определившем основные направления деятельности подразделений дознания на 2006—2011 гг. При этом целями и задачами совершенствования деятельности подразделений дознания определены обеспечение средствами дознания эффективной защиты прав и свобод человека и гражданина от преступных посягательств, а также достижение высокого уровня ответственности перед обществом и государством в деятельности по раскрытию и расследованию преступлений, по которым производство предварительного следствия необязательно [5].

Для достижения этих целей необходимо решение задач по улучшению качества предварительного расследования в форме дознания; соблюдение законности при расследовании уголовных дел; формирование более совершенных правовых механизмов, обеспечивающих деятельность подразделений дознания; повышение результативности дознания; обеспечение неотвратимости наказания за совершенное преступное деяние, а также формирование необходимого организационного, информационного, ресурсного и кадрового обеспечения деятельности подразделений дознания; совершенствование механизмов распространения передового опыта.

### **Список библиографических ссылок**

1. Булатов В. А., Нагаев Р. И. Исторические аспекты органов предварительного расследования России // Вестник ВА МВД России. 2009. № 1(8). С. 134—139.
2. Ерошкин Н. П. История государственных учреждений дореволюционной России: учебник. Изд. 2, испр. и доп. М., 1968.
3. Воронцов С. А. Правоохранительные органы и спецслужбы Российской Федерации. История и современность. Ростов н/Д, 1999.
4. Воронин Э. И., Воронин С. Э. Процессуальные полномочия органов дознания РФ: учеб. пособие. Хабаровск, 2000.
5. Есина А. С., Арестова Е. Н. Уголовно-процессуальная деятельность органов внутренних дел в качестве органов дознания: учеб.-метод. пособие. М., 2009.

© В. А. Булатов, М. М. Сеидов, 2009