

М. А. Маков

СОЗДАНИЕ И РАЗВИТИЕ СЛУЖБЫ ДОЗНАНИЯ В ОРГАНАХ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ СССР И РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Статья посвящена истории создания и развития службы дознания в отечественных органах внутренних дел во второй половине XX века — начале XXI века.

Ключевые слова: дознание, история, полиция, развитие, служба дознания, создание.

М. А. Makov

CREATION AND DEVELOPMENT OF THE INQUIRY SERVICE IN LAW ENFORCEMENT BODIES OF THE USSR AND THE RUSSIAN FEDERATION

The article is devoted to the history of creation and development of the inquiry service in Russian law enforcement bodies in the second half of the 20th century and at the beginning of the 21st century.

Keywords: inquiry, history, police, development, inquiry service, creation.

Важным этапом в развитии советского уголовно-процессуального законодательства явилось принятие 25 декабря 1958 г. Верховным Советом СССР «Основ уголовного судопроизводства Союза ССР и союзных республик» (далее — «Основы»), которые сформулировали задачи уголовного судопроизводства: обеспечение быстрого и полного раскрытия преступлений, изобличение и наказание виновных, ограждение невиновных от уголовной ответственности [1].

Согласно «Основам», производство предварительного следствия возлагалось на следователей прокуратуры, а по некоторым тяжким государственным преступлениям — на следователей органов государственной безопасности. Органами дознания являлись милиция и другие уполномоченные на то законом учреждения и организации, а также командиры воинских частей, соединений и начальники военных учреждений.

В последующем, в соответствии с «Основами», были приняты уголовно-процессуальные кодексы союзных республик. УПК РСФСР вступил в

действие с 1 января 1961 г.

В органах внутренних дел специализированных служб по расследованию преступлений в тот момент не было.

Первой такой службой стало следствие — 6 апреля 1963 г. Президиум Верховного Совета СССР принимает указ «О предоставлении права производства предварительного следствия органам охраны общественного порядка», который установил, что предварительное следствие, наряду со следователями органов прокуратуры и государственной безопасности, производится следователями органов охраны общественного порядка (с августа 1962 г. по ноябрь 1968 г. органы внутренних дел СССР назывались органами охраны общественного порядка) [2].

О формировании дознания как службы можно говорить с момента издания приказа МВД СССР от 5 августа 1982 г. № 254 «О создании специализированных подразделений дознания в органах внутренних дел и утверждении Примерного положения о них».

Специализированные подразделения дознания

были созданы в МВД союзных, автономных республик, ГУВД, УВД крайоблгорисполкомов, отделах (управлениях) внутренних дел исполкомов городских и районных (в городах) Советов народных депутатов. Были введены должности инспекторского состава (старший инспектор, инспектор) по дознанию, на которые назначались лица, как правило, имевшие юридическое образование.

В МВД союзных, автономных республик, ГУВД, УВД крайоблгорисполкомов были образованы отделы (отделения, группы) по организационно-методическому руководству и контролю за производством дознания, сотрудники которых наделялись правом производить дознание по конкретным материалам.

Сотрудники дознания в горрайорганах подчинялись непосредственно начальнику органа внутренних дел, а сотрудники подразделений по организационно-методическому руководству и контролю за производством дознания МВД, ГУВД, УВД — соответственно, министру, начальнику ГУВД, УВД или одному из их заместителей.

Основными задачами специализированных подразделений дознания являлись:

1. Своевременное и правильное в соответствии с требованиями УПК РСФСР разрешение направленных им заявлений и сообщений о совершенных или подготавливаемых преступлениях (включая преступления, по которым производство предварительного следствия обязательно), если для этого не требовалось применение оперативно-розыскных средств и методов.

2. Принятие предусмотренных уголовно-процессуальным законодательством мер для обнаружения, предупреждения и пресечения преступлений, отнесенных к их компетенции, установление лиц, их совершивших; производство дознания по делам о таких преступлениях.

3. Возбуждение уголовных дел и производство неотложных следственных действий при обнаружении признаков преступлений, по которым производство предварительного следствия

обязательно, если следователь не мог начать расследование; выполнение по делам такой категории отдельных следственных действий по поручению следователя.

4. Производство по делам, направляемым в суд без возбуждения уголовного дела.

В случае, если из собранного материала усматривалось отсутствие оснований для возбуждения уголовного дела, сотрудник дознания выносил постановление об отказе в возбуждении.

12 июня 1990 г. Первым съездом народных депутатов РСФСР была принята Декларация «О государственном суверенитете РСФСР». 22 июня 1990 г. съезд принял постановление «О разграничении функций управления организациями на территории РСФСР (основы нового Союзного договора)». Указанные акты установили верховенство Конституции РСФСР и законов РСФСР на всей территории России, а также ее право приостанавливать на территории России действие актов СССР, вступающих в противоречие с суверенными правами РСФСР.

МВД РСФСР, образованное в октябре 1989 года, было выведено из подчинения союзного министерства. С декабря 1991 года МВД России стало действовать как центральный орган отраслевого управления суверенного государства.

25 декабря 1991 г. Президент СССР М. С. Горбачев сложил свои полномочия, а Декларация Совета Республик Верховного Совета СССР в связи с созданием Содружества Независимых Государств (СНГ) от 26 декабря 1991 г. установила, что «с созданием СНГ СССР как государство и субъект международного права прекращает свое существование». Был принят Закон РСФСР «Об изменении наименования государства Российская Советская Федеративная Социалистическая Республика», согласно которому государство РСФСР стало именоваться Российской Федерация (Россия). В связи с этим все органы, учреждения и организации МВД России на территории России были переведены под юрисдикцию России с включением их в систему МВД России.

18 апреля 1991 г. был принят Закон РСФСР

№ 1026-1 «О милиции». Статья 10 «Обязанности милиции» гласила, что «Милиция в соответствии с поставленными перед ней задачами обязана:... 5) возбуждать уголовные дела, производить дознание и осуществлять неотложные следственные действия...» [3].

Приказом МВД России от 16 октября 1992 г. № 368 «О мерах по укреплению подразделений дознания и совершенствованию раскрытия преступлений, по которым предварительное следствие не обязательно» в органах внутренних дел созданы специализированные подразделения дознания в составе милиции общественной безопасности. Приказом было утверждено Примерное положение об организации работы специализированных подразделений дознания. Должности «инспектор по дознанию» и «старший инспектор по дознанию» переименовывались соответственно в «дознатель» и «старший дознатель». Пункт 3 приказа устанавливал, что в исключительных случаях начальник органа внутренних дел вправе поручать соответствующему подразделению дознания милиции общественной безопасности проведение дознания по делам, по которым производство предварительного следствия обязательно.

Впервые были конкретизированы обязанности должностных лиц по раскрытию и расследованию преступлений, по которым предварительное следствие необязательно, выстроена система подразделений, позволяющая координировать их деятельность.

Приказом МВД России от 29 января 1992 г. № 19 была утверждена структура центрального аппарата МВД России, в который входило Главное управление обеспечения общественного порядка (ГУОП). В составе ГУОП стал функционировать отдел организации и методического обеспечения дознания.

12 февраля 1993 г. был подписан Указ Президента РФ № 209 «О милиции общественной безопасности (местной милиции) в Российской Федерации», который утвердил «Положение о милиции общественной безопасности (местной

милиции) в Российской Федерации».

Согласно п. 2 Положения в состав милиции общественной безопасности вошли специализированные подразделения дознания, а п. 3 в качестве одной из основных задач милиции общественной безопасности определил раскрытие преступлений, по делам о которых производство предварительного следствия не обязательно, и расследование преступлений в форме дознания.

В приложении № 2 к Указу было определено, что нормативы штатной численности службы дознания устанавливаются из расчета один дознаватель на 165 рассмотренных материалов по делам о преступлениях в год, включая протокольную форму досудебной подготовки материалов, или на 50 уголовных дел [4].

Дата 16 октября 1992 г. (когда был подписан приказ МВД России № 368) была взята за отправную точку при исчислении дня рождения специализированных подразделений дознания в милиции общественной безопасности органов внутренних дел Российской Федерации, что и закрепил приказ МВД России от 9 июля 2002 г. № 654 «Об объявлении Дня службы дознания милиции общественной безопасности органов внутренних дел». Хотя следует заметить, что более логичным и справедливым было бы определить дату рождения службы 5 августа — в день, когда в 1982 году был подписан приказ о создании специализированных подразделений дознания в органах внутренних дел.

С ростом значимости службы дознания и объема выполняемой ею работы стал подниматься вопрос и о расширении отдела организационного и методического обеспечения дознания ГУОП МВД России. Так, в п. 3 приказа МВД России от 30 мая 2002 г. № 524 «О мерах по совершенствованию предварительного расследования в форме дознания и реализации положений УПК Российской Федерации» ГУОП и ГУК предписывалось проработать до 1 июля 2002 г. вопрос о создании в центральном аппарате МВД России Управления по организационному и методическому обеспечению дознания.

Приказ МВД России от 11 августа 2003 г. № 618 «О дальнейших мерах по совершенствованию дознания в органах внутренних дел» определил, что:

- проведение оперативно-розыскных мероприятий в интересах расследования уголовных дел в форме дознания, в случае необходимости, возлагается начальником органа внутренних дел на подразделения криминальной милиции по месту совершения преступления и производства дознания (пункт 1. 2.);

- сотрудники подразделений дознания рассматривают заявления (сообщения) о преступлениях, а также проводят дознание по уголовным делам в отношении конкретных лиц, предварительное следствие по которым необязательно;

- выполнение неотложных следственных действий по уголовным делам, по которым производство предварительного следствия обязательно, дознанием не считается;

- по выполнении неотложных следственных действий орган дознания, не ожидая окончания десятисуточного срока, предусмотренного статьей 157 УПК РФ, направляет уголовное дело прокурору;

- в случае неустановления лица, совершившего преступление, или невозможности окончания дознания в месячный срок, проводится предварительное следствие.

В составе Департамента охраны общественного порядка МВД России было создано Управление организации дознания, штатное расписание которого было утверждено приказом МВД России от 20 ноября 2004 г. № 766.

В целях реализации положений УПК РФ, повышения эффективности расследования преступлений, по которым производство предварительного следствия необязательно, укрепления подразделений дознания органов внутренних дел приказом МВД России от 3 августа 2006 г. № 606 были утверждены Основные направления совершенствования деятельности подразделений дознания органов внутренних дел

Российской Федерации на 2006-2011 годы.

Для решения задач совершенствования расследования преступлений, по которым предварительное следствие необязательно, и реализации положений Федерального закона от 6 июня 2007 г. № 90-ФЗ «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации» МВД России был издан приказ МВД России от 6 августа 2007 г. № 697, утвердивший Типовое положение об управлении (отделе, отделении, группе) организации дознания министерства внутренних дел, главного управления внутренних дел, управления внутренних дел по субъекту Российской Федерации, управления внутренних дел на железнодорожном, водном и воздушном транспорте, управления внутренних дел в закрытых административно-территориальных образованиях, на особо важных и режимных объектах.

7 февраля 2011 г. был принят Федеральный закон № 3-ФЗ «О полиции». В статье 2 одним из основных направлений деятельности полиции определено производство дознания по уголовным делам [5].

Указом Президента Российской Федерации от 1 марта 2011 г. № 248 «Вопросы Министерства внутренних дел Российской Федерации» была утверждена структура центрального аппарата МВД России; впервые за всю историю службы Управление по организации дознания Министерства внутренних дел Российской Федерации (далее — УОД) стало самостоятельным структурным подразделением [6].

Для определения задач, функций, регламентации организации деятельности и штатной структуры УОД, а также полномочий его руководителя были подготовлены приказы МВД России от 25 июня 2011 г. № 725 и от 30 декабря 2011 г. № 1360, утверждающие положение об УОД и его штатное расписание соответственно, предопределившие начало самостоятельной деятельности подразделения.

Приказом МВД России от 30 апреля 2011 г. № 333 «О некоторых организационных вопросах и структурном построении территориальных органов МВД России» подразделения дознания на региональном уровне были подчинены заместителю руководителя территориального органа МВД России — начальнику следственного подразделения, что, безусловно, вызвало справедливые нарекания как со стороны практиков, так и со стороны ученых.

В статье «Ситуация с дознанием в полиции такова: надо начинать все сначала» начальник ВНИИ МВД России С. И. Гирько подверг справедливой критике структуру, по которой подразделения дознания разного уровня по каким-то причинам оказались в организационно-методическом подчинении у подразделений органов предварительного следствия.

«Необходимо отметить, что полиция и органы предварительного следствия в системе МВД России — это, по сути, разные государственные органы, оказавшиеся в определенное время под одной «крышей» министерства внутренних дел» [7, с. 6-7].

Критические замечания были учтены и приказом МВД России от 29 июля 2011 г. № 888 «О внесении изменений в нормативные правовые акты МВД России» подразделения дознания были переданы в подчинение заместителю руководителя территориального органа МВД России — начальнику полиции.

За тридцать лет существования (с 1982 года) служба дознания прошла этапы становления и получила заслуженное признание. Определилась ее роль и место в системе органов внутренних дел. Специализированные подразделения дознания уверенно расследуют дела своей подследственности и являются методическими центрами для всех сотрудников полиции, занятых в той или иной мере процессуальной деятельностью.

В ходе реформирования в 2010-2011 гг. численность сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации была сокращена на 20%.

При этом штаты подразделений дознания уменьшились всего на 10,6% (для сравнения: штаты органов предварительного следствия сократились на 16,2%).

С учетом предполагаемой ликвидации в органах внутренних дел службы предварительного следствия, роль и значение службы дознания многократно повышаются.

На сегодняшний день в системе МВД России трудятся почти девятнадцать тысяч дознавателей (штатная численность на 1 января 2012 г. — 19. 244 ед.), которыми расследуются более трети всех преступлений, зарегистрированных в стране (в 2011 году в производстве у дознавателей органов внутренних дел находилось 1. 132. 319 уголовных дел, расследовано — 851. 554 дела).

Список библиографических ссылок

1. Закон СССР от 25 декабря 1958 г. «Об утверждении основ уголовного судопроизводства Союза ССР и союзных республик». «Ведомости Верховного Совета СССР». 1959. № 1. Ст. 15.
2. Указ Президиума Верховного Совета СССР от 6 апреля 1963 г. «О предоставлении права производства предварительного следствия органам охраны общественного порядка». «Ведомости Верховного Совета СССР». 1963. № 16. Ст. 181.
3. Федеральный закон от 18 апреля 1991 г. № 1026-I «О милиции». «Ведомости СНД и ВС РСФСР». 18. 04. 1991. № 16. ст. 503.
4. Указ Президента Российской Федерации от 12 февраля 1993 г. № 209 «О милиции общественной безопасности (местной милиции) в Российской Федерации». «Собрание актов Президента и Правительства РФ». 15. 02. 1993. № 7. ст. 562.
5. Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции». «Собрание законодательства РФ». 14. 02. 2011. № 7. ст. 900.
6. Указ Президента Российской Федерации от 1 марта 2011 г. № 248 «Вопросы Министерства внутренних дел Российской Федерации». «Собрание законодательства РФ». 07. 03. 2011. № 10. ст. 1334.
7. Журнал «Российский следователь». М. 2011. № 16.

© М. А. Маков, 2012