

УДК 343.136

DOI: 10.21779/2500-1930-2021-36-2-66-73

В.Т. Азизова, Т.М. Гасанбеков

К вопросу о правовом статусе органов дознания в Российской Федерации

*Дагестанский государственный университет; Россия, 367000, г. Махачкала;
ул. М. Гаджиева, 43а; vik_aziz@mail.ru, kaftgp@mail.ru*

Статья посвящена исследованию проблемных аспектов правового статуса органов дознания в Российской Федерации. Здесь описаны различные подходы к проблеме дефинирования понятия *орган дознания*, отличительные особенности дознания (органы, осуществляющие дознание, объем и сроки процессуальной деятельности дознания), проблема отнесения полиции к органам дознания, проблематика взаимодействия органов предварительного следствия и дознания. Одним из существенных выводов является решение проблем, связанных как с дефинированием понятия *орган дознания*, так и с содержанием непосредственно деятельности органов дознания в плане их взаимодействия с органами предварительного следствия и органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность.

Ключевые слова: *органы дознания, полиция, понятие «орган дознания», взаимодействие с органами следствия, должностные лица органов дознания.*

В реализации правоохранительной функции государства значимая роль принадлежит правоохранительным органам, чья юрисдикция чрезвычайно широка. Одним из существенных направлений деятельности правоохранительных органов в рамках обеспечения режима законности и правопорядка является проведение предварительного расследования, которое, по мнению ряда ученых, «дифференцируется на уголовно-процессуальные институты предварительного следствия, дознания и производства неотложных следственных действий» [10, с. 77]. Объектом нашего исследования является институт дознания, и в частности органы дознания.

Анализ современной юридической литературы свидетельствует о наличии определенных проблем, связанных как с дефинированием понятия *орган дознания*, так и с содержанием непосредственно деятельности органов дознания в плане их взаимодействия с органами предварительного следствия и органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность. По мнению Ю.В. Шпагиной, для преодоления ситуации правовой неопределенности в понятии органа дознания необходимо выработать новый концептуальный подход к законодательному определению дефиниции *орган дознания* [11, с. 117], отвечающему его реальному положению в уголовном судопроизводстве, учитывая при этом мнение ученых, занимающихся разрешением обозначенной проблематики.

Исследование основных точек зрения относительно понятия *орган дознания* позволяет обозначить следующие подходы:

1) рассмотрение дефиниции *органы дознания* исключительно как уголовно-процессуального термина в силу того, что органы дознания выступают участниками уголовного судопроизводства, реализуя при этом уголовно-процессуальную деятельность. Указанные в ст. 40 УПК РФ государственные органы и должностные лица следует рассматривать в качестве органов дознания лишь в том случае, когда они начина-

ют реализовывать процессуальную деятельность в уголовном процессе и действовать в порядке и формах, установленных уголовно-процессуальным законом [2, с. 4];

2) рассмотрение дефиниции *органы дознания* через понятие и признаки государственного органа и должностного лица с наделением их определенными полномочиями не только уголовно-процессуального характера [7, с. 10], но и по осуществлению оперативно-розыскной деятельности [4, с. 20];

3) представление дефиниции *органы дознания* как составной части понятия *органы предварительного расследования* с наделением его конкретными процессуальными полномочиями по осуществлению уголовно-процессуальной деятельности [11, с. 118].

Имеющееся на сегодняшний день законодательное определение дефиниции *органы дознания* никакого, по сути, объяснения не содержит. При этом авторы дают пояснение относительно должностного лица, наделенного правом дознания, – такое лицо не представляет собой учреждение, а потому его нельзя рассматривать в качестве органа дознания [6, с. 149]. Законодателю на сей счет следовало дать определение органам дознания, в котором отражалась бы его сущность.

К отличительным особенностям дознания относятся органы, осуществляющие дознание, объем и сроки процессуальной деятельности дознания.

Орган дознания при проведении предварительного расследования по уголовному делу в том случае, когда это обязательно, возбуждает уголовное дело и в соответствии с уголовно-процессуальным законом производит неотложные следственные действия, которые направлены на установление и закрепление следов преступления. При обнаружении преступления и о начале самого дознания органом дознания незамедлительно ставится в известность прокурор. Дело передается органом дознания следователю как только выполнены неотложные следственные действия. Дела, производство предварительного расследования по которым не обязательно, находятся полностью в производстве органов дознания.

Органы дознания, приступая к проведению неотложных следственных действий, неукоснительно выполняя все поручения следователя, стараются обеспечивать возможность установления истины по делу для полноты и объективности дальнейшего предварительного расследования [8, с. 172]. При проведении уголовно-процессуальной деятельности по делам, по которым предварительное расследование не обязательно, органы дознания осуществляют предварительный сбор, проверку и оценку полученных доказательств обстоятельств, перечисленных в статье 73 УПК.

Перечень задач органов дознания зависит от видов деятельности, которые возложены на них. Большая часть органов дознания осуществляет оперативно-розыскную деятельность в соответствии с Федеральным законом «Об оперативно-розыскной деятельности». К перечню задач органов дознания, правомочных и обязанных применять оперативно-розыскные мероприятия, относятся: выявление, предупреждение, пресечение и раскрытие преступлений; выявление, установление лиц, которые подготавливают, совершают либо совершили преступление; розыск лиц, которые скрываются от органов дознания, следствия и суда, уклоняются от уголовного наказания, и розыск без вести пропавших; приобретение информации о событиях или действиях, которые могут создать угрозу государственной, военной, экономической либо экологической безопасности Российской Федерации. По уголовным делам о преступлениях, совершенных отдельными категориями лиц (занимающими государственные должности, прокурорами, следователями, адвокатами), дознание производится следователями прокуратуры.

Таким образом, в соответствии с УПК РФ органы дознания:

1) принимают меры в соответствии с уголовно-процессуальным законодательством по установлению события преступления, изобличению виновных в совершении преступления (ч. 1 ст. 21 УПК РФ);

2) вправе направлять требования, поручения и запросы, исполнение которых обязательно для всех учреждений, предприятий, организаций, должностных лиц и граждан (ч. 4 ст. 21 УПК РФ);

3) обязаны возбуждать уголовные дела по преступлениям, которые относятся к подследственности того или иного органа дознания (ст. 146 УПК РФ);

4) наделены правом задержания лица, подозреваемого в совершении преступления, наказание за которое может быть назначено в виде лишения свободы (ст. 91 УПК РФ);

5) вправе подвергнуть приводу подозреваемого, обвиняемого, а также потерпевшего и свидетеля в случае неявки по вызову без уважительных причин (ст. 113 УПК РФ);

6) обязаны принять одно из следующих решений по результатам рассмотрения сообщения о преступлении:

– возбудить уголовное дело в порядке, установленном ст. 146 УПК РФ;

– отказать в возбуждении уголовного дела (ст. 148 УПК РФ);

– передать сообщение по подследственности в соответствии со ст. 151 УПК РФ, а по уголовным делам частного обвинения – в суд в соответствии с ч. 2 ст. 20 УПК РФ;

7) вправе производить неотложные следственные действия в порядке, установленном ст. 149 и 157 УПК РФ, а по уголовным делам, указанным в ч. 3 ст. 150 УПК РФ, – производить дознание;

8) обязаны выносить постановление о начале предварительного расследования (ст. 156 УПК РФ);

9) по поручению следователя обязаны производить розыск подозреваемого, обвиняемого (ст. 210 УПК РФ).

При определении объема деятельности органов дознания возникает проблема отграничения собственно дознания от оперативно-розыскной деятельности. В настоящее время не оставляет сомнений ошибочность отнесения оперативно-розыскной деятельности к уголовно-процессуальной функции органов дознания. О том, что оперативно-розыскная деятельность не входит в компетенцию органов дознания, свидетельствует тот факт, что и законодатель различает органы дознания и оперативные подразделения, осуществляющие оперативно-розыскную деятельность в качестве независимых и самостоятельных субъектов рассматриваемых видов деятельности. Так, в соответствии с ч. 1 ст. 7 закона об ОРД органы дознания вправе давать поручения о проведении оперативно-розыскных мероприятий органам, осуществляющим оперативно-розыскную деятельность. Статья 11 того же Закона предусматривает направление результатов оперативно-розыскной деятельности не только следователю и суду, но и органу дознания. По мнению А.С. Есиной и О.Г. Жамковой, имеет место коллизия между нормами двух Федеральных законов (ст. 13 закона об ОРД и ст. 40 УПК) в части определения субъектов оперативно-розыскной деятельности. Представляется, что данная коллизия должна быть разрешена в пользу Закона об ОРД, поскольку в соответствии с правилами комплексного правоприменения нормы данного закона имеют приоритетное значение перед нормами других отраслей права, как специально регулирующие общественные отношения в сфере оперативно-розыскной деятельности.

Законодатель наделяет функциями дознания как собственно орган (учреждение), так и руководителя учреждения – должностное лицо.

Полный перечень органов дознания – учреждений:

1. ОВД РФ и входящие в его состав территориальные, в том числе линейные управления (отделы, отделения, пункты) полиции;
2. органы ФСБ;
3. федеральные органы исполнительной власти в области государственной охраны;
4. таможенные органы РФ;
5. органы Службы внешней разведки РФ;
6. органы ФСИН;
7. органы ФССП;
8. органы государственного пожарного надзора Федеральной противопожарной службы;
9. органы внешней разведки Министерства обороны РФ [9, с. 141].

Кроме того, отдельные полномочия органа дознания осуществляют также должностные лица (а не возглавляемые ими учреждения):

1. начальники органов военной полиции Вооруженных Сил РФ, командиры воинских частей, соединений;
2. начальники военных учреждений или гарнизонов;
3. начальники учреждений и органов уголовно-исполнительной системы;
4. капитаны морских и речных судов;
5. руководители геологоразведочных партий и зимовок;
6. начальники российских антарктических станций и сезонных полевых баз;
7. главы дипломатических представительств и консульских учреждений РФ [3, с. 212].

Иногда выше перечисленные должностные лица именуются органами дознания с ограниченной компетенцией. Однако следует учитывать, что располагают собственным штатом дознавателей лишь начальники органов военной полиции Вооруженных сил РФ, командиры воинских частей и соединений, начальники военных учреждений и гарнизонов, начальники учреждений и органов уголовно-исполнительной системы. Это значит, что лишь они обладают признаком институционализации. Кроме того, все выше указанные должностные лица не осуществляют расследование в форме дознания в полном объеме, и потому их деятельность является вспомогательной. Поэтому в институциональном смысле их нельзя отнести к органам дознания.

Рассмотрим компетенцию отдельных учреждений – органов дознания.

Дознаватели ОВД расследуют все уголовные дела небольшой и средней тяжести, указанные в ч. 3 ст. 150 УПК РФ, за исключением дел, отнесенных к подследственности других органов дознания.

Дознаватели пограничной службы ФСБ расследуют все уголовные дела о преступлениях, связанных с незаконной добычей водных ресурсов и растений, а также с незаконным пересечением и противоправным изменением Государственной границы РФ.

Дознавателями органов ФССП России рассматриваются дела о некоторых преступлениях против правосудия (например, о неуважении к суду). Они также занимаются делами об уклонении от выполнения некоторых юридических обязанностей (о

злостном уклонении от уплаты средств на содержание детей или нетрудоспособных родителей).

Дознаватели органов государственного пожарного надзора федеральной противопожарной службы и таможенных органов реализуют свои полномочия в рамках своей узконаправленной профессиональной деятельности.

В отличие от органов следствия, система органов дознания в некоторой степени децентрализована. Существуют несколько центров, координирующих и контролирующих деятельность органов дознания в зависимости от их вида.

Так, органом дознания в системе МВД России является полиция, функции которой в свою очередь осуществляют её административно обособленные, но системно организованные подразделения: Главное управление уголовного розыска МВД России и его территориальные органы, Главное управление экономической безопасности и противодействия коррупции и его территориальные органы на местах. Их соподчинение производится на уровне общего руководства (управление по организации дознания в центральном аппарате МВД России и должностные лица на уровне министерского и регионального руководства) и объединения в отделения полиции на нижестоящем уровне.

Отделы дознания и дознаватели, не образующие самостоятельной вертикально интегрированной системы, предусмотрены в следующих федеральных службах:

- Пограничная служба ФСБ России (в составе соответствующих межрайонных, районных или городских отделов, управлений по субъектам РФ, пограничных управлений по федеральным округам);
- ФССП России (в составе аппарата Старшего судебного пристава субъекта Федерации, Главного судебного пристава субъекта РФ и Главного судебного пристава РФ);
- Федеральная противопожарная служба (в составе территориальных и центральных органов МЧС России);
- Федеральная таможенная служба России (в составе таможенных постов, таможен, региональных таможенных управлений и центрального аппарата службы).

Их соподчинение производится только на уровне центрального и регионального руководства.

Одним из актуальных вопросов является проблематика взаимодействия органов предварительного следствия и дознания. Именно эта тема видится «резервом» для совершенствования законодательства по производству предварительного расследования в Российской Федерации. Полагаем, что в настоящее время назрела необходимость усовершенствования законодательства в этой сфере, что будет в целом способствовать развитию отечественного уголовного процессуального законодательства.

Процедура взаимодействия между этими органами имеет надлежащую нормативную базу, которая представлена не только в уголовно-процессуальном законодательстве, но и в ряде иных федеральных законов. В соответствующих нормативных правовых актах прямо указывается на необходимость такого взаимодействия. К примеру, в п. 2 ст. 9 Федерального закона от 28.12.2010 № 403-ФЗ «О Следственном комитете Российской Федерации» указано, что СК России при раскрытии и расследовании преступлений взаимодействует с правоохранительными органами, органами предварительного расследования и органами дознания [1].

Взаимодействие между правоохранительными органами обусловлено также и тем, что в рамках существующего уголовно-процессуального законодательства совер-

шенно невозможно решить некоторые задачи, которые имеют значение при противодействии преступности. Можно выделить особенности, на которые следует обратить внимание [5, с. 24]: в качестве субъектов сотрудничества можно выделить следователей соответствующих органов власти, а также надлежащий орган дознания; запросы, прокурора или следователя, подготовленные в соответствии с компетенцией данных органов представляются в качестве руководящих положений для органов дознания, которые следует направить лицу, возглавляющему орган дознания, для исполнения; все запросы, направляющиеся в органы дознания, следует формулировать с указанием определенных задач, которые они должны исполнить, а также с отражением полной информации о всех обстоятельствах, имеющих значение для максимально эффективного исполнения.

В связи с этим полагаем, что повышению уровня взаимодействия между следственными органами и органами дознания будет способствовать расширение использования полученных в ходе оперативно-розыскных мероприятий данных как видов доказательств по уголовным делам. Для этого необходимо включение в УПК РФ положений, которые предусмотрели бы законодательно закрепление возможности использования таких сведений в качестве доказательств по уголовным делам, как это, например, имеет место в ряде зарубежных государств.

Резюмируя рассмотрение обозначенных выше проблем, хотелось бы обратить внимание на то, что пробелы в законодательстве, в частности отдельных положений УПК РФ, снижают уровень эффективности уголовно-процессуальной деятельности органов дознания с преступными посягательствами. В связи с этим представляется необходимым законодательное и научное переосмысление положений действующего уголовно-процессуального законодательства РФ о роли и значении органа дознания в выявлении, предупреждении, раскрытии и расследовании преступлений.

Литература

1. О Следственном комитете Российской Федерации: федеральный закон РФ от 28 декабря 2010 г. № 403-ФЗ: ред. от 1 июля 2021 г.: принят Государственной Думой 22 декабря 2010 года: одобрен Советом Федерации 24 декабря 2010 года. – Текст: электронный // КонсультантПлюс: официальный сайт компании «КонсультантПлюс». – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_108565/ (дата обращения: 25.08.2021).
2. Арестова Е.Н. К вопросу о понятии «орган дознания» // Российский следователь. – 2009. – № 3
3. Безлепкин Б.Т. Комментарий к Уголовно-процессуальному кодексу Российской Федерации (постатейный): с учетом изменений и дополнений, внесенных Федеральными законами № 105-ФЗ, 128-ФЗ, 130-ФЗ: [основные положения, дознание и предварительное следствие, производство по уголовным делам в судах, исполнение приговоров, реабилитация невиновных, международное сотрудничество в сфере уголовного судопроизводства]. – 13-е изд. – М.: Проспект, 2016. – 569 с.
4. Болотов М.Ю. Дознание по делам, отнесенным к подследственности пограничных органов Федеральной службы безопасности Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юр. наук: 20.02.03 / Моск. воен. ин-т федеральной погранич. службы РФ. – М., 2004.

5. Висарханова А.М. Понятие взаимодействия следователя с органами дознания при расследовании преступлений // Тенденции развития науки и образования. – 2021. – № 72-6. – С. 23–26.
6. Гаврилов Б.Я. Роль российской полиции как органа дознания в обеспечении доступа граждан к правосудию // Российская полиция: три века служения Отечеству; материалы международной научно-практической конференции (г. Санкт-Петербург, 23–25 апреля 2018 г.). – СПб., 2018. – С. 149.
7. Дознание в органах внутренних дел: учебник и практикум для вузов / А.С. Есина, Е.Н. Арестова, О.Е. Жамкова. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Юрайт, 2019. – 170 с.
8. Дорохова О.В. Понятие органов дознания и их задачи // Мировая наука. – 2020. – № 1 (34). – С. 171–173.
9. Милованов П.П. К вопросу об уточнении понятий в системе органов дознания // Глобализация, цифровизация и правовая карта мира: сб. статей по материалам III межвузовской студенческой ежегодной научно-практической конференции. – Волгоград, 2021. – С. 141–147.
10. Михайлов В.А., Побегайло Э.Ф., Цопанова И.Г. О статусе органов дознания и следственных органов // Публичное и частное право. – 2019. – № 1 (41). – С. 75–83.
11. Шпагина Ю.В. О сущности и понятии дефиниции "орган дознания" // Вестник Сибирского юридического института МВД России. – 2019. – № 1 (34). – С. 115–123.

References

1. О Следственном комитете Российской Федерации: федеральный закон Рос. Федерации от 28 декабря 2010 г. № 40З-ФЗ: ред. от 1 июля 2021 г.: принят Государственной Думой 22 декабря 2010 года: одобрен Советом Федерации 24 декабря 2010 года – Текст: электронный // Konsul'tantPlyus: официальный сайт компании «Konsul'tantPlyus». – URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_108565/ (дата обращения: 25.08.2021).
2. Арестова Е.Н. К вопросу о понятии «орган дознания». – Текст непосредственный // Российский следователь. – 2009. – № 3. – С. 4.
3. Безлепкин Б.Т. Комментарий к Уголовно-процессуальному кодексу Российской Федерации (постатейный): с учетом изменений и дополнений, внесенных Федеральными законами № 105-ФЗ, 128-ФЗ, 130-ФЗ: [основные положения, дознание и предварительное следствие, производство по уголовным делам в судах, исполнение приговоров, реабилитация невинных, международное сотрудничество в сфере уголовного судопроизводства]. – 13-е изд. – М.: Проспект, 2016. – 569 с.
4. Болотов М.Ю. Дознание по делам, отнесенным к подследственности пограничных органов Федеральной службы безопасности Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юр. наук: 20.02.03 / Моск. воен. ин-т федер. погранич. службы РФ. – Москва, 2004. – С. 20.
5. Висарханова А.М. Понятие взаимодействия следователя с органами дознания при расследовании преступлений // Тенденции развития науки и образования. – 2021. – № 72-6. – С. 23–26.
6. Гаврилов Б.Я. Роль российской полиции как органа дознания в обеспечении доступа граждан к правосудию // Российская полиция: три века служения Отечеству: материалы

mezhdunarodnoj nauchno-prakticheskoy konferencii (23–25 aprelya 2018 g.). – SPb., 2018. – S. 149.

7. Doznanie v organah vnutrennih del: uchebnik i praktikum dlya vuzov / A.S. Esina, E.N. Arestova, O.E. Zhamkova. – 2-e izd., pererab. i dop. – M.: Yurajt, 2019. – 170 s. – (Vysshee obrazovanie).

8. Dorohova O.V. Ponyatie organov doznaniya i ih zadachi / O.V. Dorohova. – Tekst neposredstvennyj // Mirovaya nauka. – 2020. – № 1 (34). – S. 171–173.

9. Milovanov P.P. K voprosu ob utochnenii ponyatij v sisteme organov doznaniya // Globalizaciya, cifrovizaciya i pravovaya karta mira. Sbornik statej po materialam III mezhvuzovskoj studencheskoj ezhegodnoj nauchno-prakticheskoy konferencii. – Volgograd, 2021. – S. 141–147.

10. Mihajlov V.A., Pobegajlo E.F., Copanova I.G. O statuse organov doznaniya i sledstvennyh organov // Publichnoe i chastnoe pravo. – 2019. – № 1 (41). – S. 75–83.

11. Shpagina Yu.V. O sushchnosti i ponyatii definicii "organ doznaniya" // Vestnik Sibirskogo yuridicheskogo instituta MVD Rossii. – 2019. – № 1 (34). – S. 115–123.

Поступила в редакцию 19 мая 2021 г.

UDC 343.136

DOI: 10.21779/2500-1930-2021-36-2-66-73

On the Issue of the Legal Status of the Bodies of Inquiry in the Russian Federation

V.T. Azizova, T.M. Hasanbekov

Dagestan State University; Russia, 367000, Makhachkala; M. Gadzhiev st., 43a; vik_aziz@mail.ru, kaftgp@mail.ru

The article is devoted to the study of problematic aspects of the legal status of inquiry bodies in the Russian Federation. The article examined various approaches to the problem of definition of the concept of "inquiry body," the distinctive features of the inquiry (bodies conducting the inquiry, the scope and timing of the procedural activity of the inquiry), the problem of attributing the police to the bodies of inquiry, the problem of interaction between the bodies of preliminary investigation and inquiry. One of the significant conclusions is the solution of problems related both to the definition of the term "inquiry body" and to the content of the activities of the inquiry bodies in terms of their interaction with representative investigation bodies and bodies carrying out operational-search activities.

Keywords: bodies of inquiry, police, concept of "body of inquiry", interaction with bodies of investigation, officials of bodies of inquiry.

Received 19 May 2021