

ИВАН АЛЕКСЕЕВИЧ ПОПОВ,
*Заслуженный юрист Российской Федерации,
доктор юридических наук, профессор,
главный научный сотрудник ФГКУ «ВНИИ МВД России»*

К ВОПРОСУ О НЕОБХОДИМОСТИ УТОЧНЕНИЯ В ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ПОНЯТИЯ «ОРГАН ДОЗНАНИЯ»

На основе сравнительного анализа положений Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации¹ и Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции»² (с изменениями от 8 апреля 2013 г.), связанных с полномочиями органа дознания, внесены предложения по разрешению проблемных вопросов процессуальной регламентации деятельности органа дознания.

Ключевые слова: процессуальная деятельность органов дознания, подразделение иммиграционного контроля, досудебное расследование, единый реестр досудебных расследований.

I.A. Popov, RF Honorary Lawyer, DSc (Law), Professor, Chief Researcher, Russia MI FPOI National Research Institute; e-mail: professor1951@inbox.ru, tel.: 8 (985) 411 -36-05.

To the question of necessity to specify the concept of «body of inquiry» in the Russian Federation legislation.

Relying on the comparative analysis of RF Criminal Procedure Code regulations and the Federal Law of Russian Federation dated 7 February 2011 No. 3-FZ «On Police» (amended on 8 April 2013) referring to inquiry unit's powers, suggestions related to solving problematic questions of procedural regulation of inquiry units activities are presented.

Keywords: procedural activities of inquiry units, immigration control unit, pre-trial inquiry, unified register of pre-trial investigations.

Актуальность проблемы.

Результаты анализа работы органов внутренних дел за 2 года (2011-2012 гг.) не позволяют сделать вывод о каком-либо существенном повышении результативности их деятельности по борьбе с преступностью (в том числе с тяжкими и особо тяжкими преступлениями, раскрываемость которых составила около 42%).

Так, в целом по России за 2011 г. всего зарегистрировано 2 215 432 преступления (из них 523 175 тяжких и особо тяжких, их раскрываемость составила 41,9%), выявлено 946 185 совершивших их лиц (42,7%, снижение на 7,2%).

В 2012 г. зарегистрировано 2 094 800 преступлений (из них 484 441 тяжкое), выявлено 914 245 совершивших их лиц, в том числе 204 930 совершивших тяжкие и особо тяжкие преступления (снижение на 3,4%, раскрываемость - 42,3%).

Как свидетельствует практика, одной из причин, негативно влияющих на результативность деятельности органов дознания по выявлению, пресечению, раскрытию и расследованию преступлений, является несовершенство как Уголовно-процессуального кодекса РФ, так и Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» (с изменениями от 8 апреля 2013 г.), в

положениях которых отсутствует четкое определение органа дознания.

О полномочиях полиции как органа дознания.

При анализе положения ФЗ «О полиции» невольно возникает вопрос: является ли полиция органом дознания. В этом Федеральном законе отсутствует четкое указание на то, что полиция является таковым органом. Данная коллизия вступает в противоречие с отдельными положениями УПК РФ, в частности, с п. 1 ч. 1 ст. 40 УПК РФ, в котором указано, что к органам дознания наряду с иными органами исполнительной власти относятся «входящие в состав органов внутренних дел *территориальные, в том числе линейные, управления (отделы, отделения) полиции*». В то же время эта формулировка не решает концептуального вопроса о процессуальном статусе структурных подразделений полиции и их должностных лиц.

Как известно, в соответствии с п. 17 ст. 5 УПК РФ начальником органа дознания является должностное лицо органа дознания (в том числе заместитель начальника органа дознания), уполномоченное давать поручения о производстве дознания и неотложных следственных действий,

осуществлять иные полномочия, предусмотренные уголовно-процессуальным законодательством РФ. Однако эта «расплывчатая» формулировка также требует уточнения и конкретизации процессуального статуса должностных лиц указанного выше органа.

Во-первых, в УПК РФ отсутствует законодательно закрепленное положение, наделяющее конкретных должностных лиц органов внутренних дел полномочиями органа дознания. Во-вторых, исходя из положений ФЗ «О полиции», не ясно, какие должностные лица полиции имеют право осуществлять действия, направленные на реализацию положений УПК РФ по возбуждению уголовного дела (ч. 1 ст. 146 УПК РФ) и выполнению неотложных следственных действий по уголовным делам, по которым производство предварительного следствия обязательно (п. 2 ч. 2 ст. 40 УПК РФ).

Учитывая указанный выше пробел в ФЗ «О полиции», полагаем необходимым устранить его и привести данный Закон в соответствие с УПК РФ. В частности, полномочиями органа дознания, по нашему мнению, следует наделить сотрудников оперативных подразделений, имеющих право осуществлять оперативно-розыскную деятельность, участковых уполномоченных полиции.

Кроме того, актуальным и нуждающимся в скорейшем разрешении является вопрос о дополнении УПК РФ положением, в соответствии с которым к органам дознания относились бы не органы исполнительной власти (органы: внутренних дел, Федеральной службы судебных приставов, государственного пожарного надзора), а конкретные их должностные лица. Не случайно в п. 3 ч. 1 ст. 40 УПК РФ к органам дознания законодатель отнес не Вооруженные силы Российской Федерации, а их должностных лиц - командиров воинских частей, соединений, начальников военных учреждений или гарнизонов.

При этом организация производства дознания должностными лицами Вооруженных сил РФ регламентирована Инструкцией органам дознания Вооруженных сил и иных воинских формирований Российской Федерации, утвержденной Главным военным прокурором 1 августа 1994 г. (с изменениями и дополнениями на июль 2011 г.).

Подводя краткий итог рассмотрению обозначенной выше актуальной проблемы, хотелось бы подчеркнуть, что речь идет не об отстаивании каких-либо ведомственных интересов, а о том, что несовершенство отдельных положений УПК РФ и ФЗ «О полиции» не способствует повышению эффективности уголовно-процессуальной деятельности органов внутренних дел по борьбе с пре-

ступностью. Не случайно в Концепции судебной реформы в России³ справедливо отмечено: «Неудачный процесс - большее зло, нежели злонмеренное материальное право».

О полномочиях полиции по производству дознания.

Как известно, в соответствии с ФЗ «О полиции» одним из основных направлений деятельности полиции является предупреждение и пресечение преступлений и административных правонарушений (п. 2 ч. 1 ст. 2 ФЗ), а также выявление и раскрытие преступлений, производство дознания по уголовным делам (п. 3 ч. 1 ст. 2 ФЗ).

Полиция является составной частью единой централизованной системы федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел (ч. 1 ст. 4 ФЗ).

Исходя из положений ч. 1 ст. 12 ФЗ «О полиции» на нее возлагаются следующие основные обязанности⁴:

принимать и регистрировать (в том числе в электронной форме) заявления и сообщения о преступлениях; осуществлять в соответствии с подведомственностью проверку заявлений и сообщений о преступлениях (п. 1 статьи);

прибывать незамедлительно на место совершения преступления (п. 2 статьи);

в соответствии с подследственностью, установленной уголовно-процессуальным законодательством РФ, возбуждать уголовные дела, производить дознание по уголовным делам, производство предварительного следствия по которым необязательно; выполнять неотложные следственные действия по уголовным делам, производство предварительного следствия по которым обязательно (п. 8 статьи);

в случаях и порядке, предусмотренных уголовно-процессуальным законодательством РФ, выполнять следственные и иные процессуальные действия (п. 9 статьи);

осуществлять оперативно-розыскную деятельность (п. 10 статьи) и др.

В научной литературе отмечаются случаи, когда начальник органа дознания подписывает или утверждает постановления дознавателя, представления в адрес соответствующих организаций, руководителей с требованием принять соответствующие меры по устранению обстоятельств, способствующих совершению преступлений, от имени органа дознания и за своей подписью осуществляет переписку по уголовному делу с вышестоящими инстанциями, органами прокуратуры, другими правоохранительными и иными государственными органами⁵.

Отдельные авторы, ссылаясь на проведенный ими анализ положений п. 17 и п. 17.1 ст. 5

УПК РФ, приходят к выводу о некотором смешении понятий «начальник органа дознания» и «начальник подразделения дознания». Так, Д.А. Гришин в одной из своих научных работ отмечает, что исходя из положений ст. 5 УПК РФ «... начальником органа дознания можно признать и начальника подразделения дознания, так как он является должностным лицом органа дознания, уполномоченным давать поручения о производстве дознания и неотложных следственных действий»⁶. С этим доводом трудно согласиться.

Во-первых, в ст. 40 УПК РФ, кроме органов внутренних дел, к органам дознания также относятся начальники военных учреждений (к ним также относятся военные учебные заведения), в структуре которых должность начальника подразделения дознания, как и самого такого подразделения, не предусмотрена.

Во-вторых, полномочия начальника подразделения дознания по процессуальному руководству деятельностью дознавателей, а также производству дознания в полном объеме (ч. 1, ч. 2 ст. 40.1 УПК РФ) несоразмерны с полномочиями органа дознания.

О мерах по совершенствованию процессуальной и организационно-практической деятельности органов дознания.

1. Как свидетельствует практика, отсутствие в УПК РФ (в том числе в ФЗ «О полиции») четко сформулированного, конкретизированного понятия «**орган дознания**» не способствует правильному определению субъекта, наделенного полномочиями начальника указанного выше органа и его заместителя. Данный пробел как в УПК РФ, так и в ФЗ «О полиции» нуждается в устранении.

В частности, полагаем целесообразным внести соответствующие изменения и дополнения в ст. 40 УПК РФ и в качестве органов дознания указать не органы исполнительной власти, а конкретных их должностных лиц.

При этом предлагается ч. 1 ст. 40 УПК РФ изложить в следующей редакции:

«1. К органам дознания относятся:

1) **должностные лица** органов внутренних дел Российской Федерации и входящих в их состав территориальных, в том числе линейных, управлений (отделов, отделений) полиции, органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, в том числе территориальных и входящих в их структуру межрайонных, городских (районных) органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, а также иных органов исполнительной власти, наделенных в соответствии с федеральным законом полномочиями по

осуществлению оперативно-розыскной деятельности»;

2) **должностные лица** Федеральной службы судебных приставов;

3) командиры воинских частей, соединений, начальники военных учреждений или гарнизонов;

4) **должностные лица** органов государственного пожарного надзора федеральной противопожарной службы».

2. В целях совершенствования оперативно-служебной деятельности территориальных органов МВД России, в том числе при рассмотрении заявлений (сообщений) о преступлениях, приказом МВД России от 1 апреля 2013 г. № 180 в периоде 1 апреля по 1 декабря 2013 г.⁷ в МВД по Республике Татарстан, ГУ МВД России по Кемеровской, УМВД России по Амурской, Мурманской и Смоленской областям проводится эксперимент по апробации порядка разрешения заявлений (сообщений) о преступлениях, предусматривающего принятие процессуальных решений по ним только следователями и дознавателями⁸.

В прилагаемой к упомянутому выше приказу программе проведения эксперимента⁹ предусмотрен порядок дачи следователями (дознавателями) письменных поручений о проведении по заявлениям (сообщениям) о преступлениях оперативно-розыскных мероприятий сотрудникам подразделений основного органа, осуществляющим сопровождение расследования преступления. Они регистрируются в соответствующем журнале учета таких поручений оперативным дежурным органа внутренних дел¹⁰. После регистрации он незамедлительно передает их исполнителю под роспись с фиксацией его фамилии и даты передачи поручения в специальном журнале.

В июне 2013 г. нами было изучено проведение данного эксперимента в четырех территориальных ОВД МВД по Республике Татарстан, в том числе порядок регистрации и исполнения письменных поручений следователей (дознавателей) сотрудникам оперативных подразделений о проведении оперативно-розыскных мероприятий при проверке сообщений о преступлениях. Результаты изучения свидетельствуют, что данная система организации регистрации, учета и контроля исполнения указанных выше поручений себя оправдывает и в основном позволяет обеспечить своевременное и качественное их выполнение. Только за два месяца 2013 г. в указанных выше ОВД было дано и исполнено свыше 600 таких поручений.

При этом следует иметь в виду, что исходя из требований ст. 144 УПК РФ данные поручения

следователем (дознавателем) даются не конкретным сотрудникам подразделений уголовного розыска и участковым уполномоченным полиции, а органу дознания. В противном случае собранные ими материалы (доказательства) могут быть признаны недопустимыми.

Одним из позитивных результатов деятельности за указанный выше непродолжительный период времени является положительная динамика роста на 5% количества уголовных дел, направленных дознавателями экспериментальных ОВД в суд. Также не было зафиксировано ни одного факта возвращения их прокурором для производства дополнительного дознания, необоснованного привлечения лиц к уголовной ответственности и их оправдания.

О проблеме наделения должностных лиц Федеральной миграционной службы РФ полномочиями органа дознания.

Результаты анализа правоприменительной практики привлечения лиц к уголовной ответственности за преступления, связанные с незаконной миграцией, свидетельствуют об отсутствии эффективного правового механизма противодействия данным преступлениям.

При этом необходимо отметить достаточно высокий уровень преступности иностранных граждан и лиц без гражданства за последние 3 года. Только в 2011 г. на территории Российской Федерации иностранными гражданами было совершено почти 45 тыс. преступлений, из них 41 тыс. - мигрантами из стран бывшего СССР. В 2012 г. криминальная ситуация в России, связанная с преступностью иностранных граждан, также оставалась тревожной¹¹.

Об этом, в частности, свидетельствуют результаты расследования органами дознания и предварительного следствия в системе МВД России преступлений, предусмотренных ст. 322.1 Уголовного кодекса Российской Федерации¹² «Организация незаконной миграции» (подследственность следователей (дознавателей) органов федеральной службы безопасности и органов внутренних дел).

Так, если в 2010 г. в целом по России органами предварительного расследования в системе МВД России в суд было направлено 433 уголовных дела на 460 обвиняемых, то в 2012 г. их количество соответственно составило 259 дел и 268 человек. При этом следует отметить, что по части второй рассматриваемой статьи УК РФ, предусматривающей ответственность за совершение данных преступлений организованной группой, в суд направлено всего 5 уголовных дел на 11 обвиняемых¹³.

Как известно, основную правоприменитель-

ную функцию по контролю, надзору и оказанию государственных услуг в сфере миграции осуществляет Федеральная миграционная служба России. Одной из эффективных мер по совершенствованию правового обеспечения противодействия незаконной миграции, по нашему мнению, может стать **наделение должностных лиц ФМС России полномочиями органа дознания**. К этому имеются объективные предпосылки.

Во-первых, они имеют колоссальный опыт выявления и пресечения административных правонарушений в сфере незаконной миграции.

Достаточно отметить, что только за 2012 г. в целом по России ими выявлено и привлечено к административной ответственности **2 млн 520 тыс. 378** нарушителей миграционного законодательства (в 2011 г. - 2 млн 470 тыс. 586)¹⁴.

Во-вторых, наделение указанных выше должностных лиц полномочиями органа дознания, по нашему мнению, позволит в кратчайшие сроки полно и всесторонне провести доследственную проверку, собрать необходимые материалы, принять законное и обоснованное решение (о возбуждении или отказе в возбуждении уголовного дела).

Это, как нам представляется, существенно облегчит дальнейшую работу следователей органов внутренних дел, к подследственности которых отнесены дела данной категории, обеспечит качество их расследования и существенно сократит сроки предварительного следствия.

Не случайно отдельные специалисты отмечают, что одной из причин роста количества преступлений, совершенных иностранцами, является незаконная миграция. Сложившаяся ситуация ими объясняется тем, что органы ФМС России в настоящее время не являются органом дознания и соответственно не наделены полномочиями по выявлению и раскрытию преступлений, в том числе связанных с незаконной миграцией¹⁴.

Полагаем, что деятельность должностных лиц ФМС России по противодействию незаконной миграции не менее значима, чем возложенные на органы Федеральной службы судебных приставов РФ функции принудительного исполнения судебных актов (в соответствии с п. 2 ч. 1 ст. 40 УПК РФ органы Федеральной службы судебных приставов относятся к органам дознания).

Принятие законодательного решения о наделении должностных лиц подразделений иммиграционного контроля ФМС России полномочиями органа дознания позволит более оперативно реагировать на выявленные ими признаки преступлений, связанных с незаконной миграцией.

Во-первых, наделение процессуальными полномочиями органа дознания указанных выше должностных лиц ФМС России позволит оперативно отреагировать на сообщения о выявленных фактах организации незаконной миграции и качественно провести их проверку.

Во-вторых, своевременно и в полном объеме выполнить неотложные следственные и иные процессуальные действия, перечисленные в ч. 1 ст. 144 УПК РФ; возбудить в предусмотренные УПК РФ сроки уголовное дело и, процессуально закрепив полученные доказательства, передать его по подследственности.

Таким образом, предлагаем к органам дознания также отнести должностных лиц подразделений иммиграционного контроля Федеральной миграционной службы РФ, дополнив ч. 1 ст. 40 УПК РФ пунктом «3.1)» следующего содержания:

«3.1) должностные лица подразделений иммиграционного контроля Федеральной миграционной службы».

Зарубежный опыт процессуальной деятельности органов расследования.

Проанализировав уголовно-процессуальное законодательство стран Содружества Независимых Государств, хотелось бы остановиться на процессуальной деятельности органов расследования Украины, которая имеет свою специфику. Представляют определенный интерес положения главы 19 Уголовного процессуального кодекса Украины¹⁶ № 4651 -VI (в ред. от 13 апреля 2012 г.)¹⁷ «Общие положения досудебного расследования».

В соответствии со ст. 3 УПК Украины дознание является одной из форм досудебного расследования, в которой осуществляется расследование «уголовных проступков». Расследование преступлений проводится в форме досудебного следствия. При этом такая стадия уголовного судопроизводства, как «досудебное расследование», начинается с момента внесения сведений об уголовном правонарушении в «Единый реестр досудебных расследований» и заканчивается «закрытием уголовного производства» или направлением в суд обвинительного акта, ходатайства о применении принудительных мер медицинского или воспитательного характера, ходатайства об освобождении лица от уголовной ответственности» (п. 5 указанной выше статьи УПК).

Так, исходя из положений ст. 14 УПК Украины «Начало досудебного расследования» следователь, прокурор безотлагательно, но не позднее 24 часов после представления заявления, сообщения о совершенном «уголовном правонарушении» или после самостоятельного выявления ими

из любого источника обстоятельств, которые могут свидетельствовать о совершении уголовного правонарушения, обязаны внести соответствующие сведения в «Единый реестр досудебных расследований» и начать расследование. Следователь, который будет осуществлять досудебное расследование, определяется руководителем органа досудебного расследования (ч. 1 статьи).

Досудебное расследование начинается с момента внесения сведений в указанный выше Единый реестр, положение о котором утверждается Генеральной прокуратурой Украины по согласованию с МВД, Службой безопасности Украины, а также осуществляющим контроль за соблюдением налогового законодательства органом.

Осмотр места происшествия в неотложных случаях может быть проведен до внесения сведений в Единый реестр досудебных расследований. Их внесение осуществляется незамедлительно, сразу после завершения осмотра.

В случае выявления признаков уголовного правонарушения на морском или речном судне, которое находится за пределами Украины, досудебное расследование начинается немедленно, сведения о нем вносятся в Единый реестр досудебных расследований при первой возможности.

В соответствии со ст. 38 УПК Украины «Органы досудебного расследования» к таковым органам, осуществляющим дознание и досудебное следствие, относятся: следственные подразделения органов внутренних дел; органы безопасности; органы, осуществляющие контроль за соблюдением налогового законодательства; органы государственного бюро расследований. При досудебном расследовании «уголовных проступков» полномочия следственного органа досудебного расследования могут осуществлять сотрудники других подразделений органов внутренних дел и иных компетентных государственных органов (далее - госорганы).

Исходя из положений ст. 41 УПК Украины оперативные подразделения органов внутренних дел, органов безопасности и иных госорганов осуществляют «следственные (розыскные) действия и негласные следственные (розыскные) действия» по письменному поручению следователя, прокурора. При этом сотрудники данного подразделения пользуются полномочиями следователя, однако не имеют права выполнять процессуальные действия в уголовном производстве по собственной инициативе.

Если говорить о формах предварительного расследования, то надо отметить, что в УПК РФ и Украины они концептуально не отличаются. Так, если в соответствии со ст. 150 УПК РФ предварительное расследование осуществляется в форме

дознания и предварительного следствия, то в соответствии со ст. 215 УПК Украины досудебное расследование преступлений проводится в форме досудебного следствия, а уголовных проступков - в форме дознания.

Краткие выводы.

Сложившаяся на территории России за последние годы криминальная ситуация свидетельствует о необходимости переосмысления процессуальных положений действующего уголовно-процессуального законодательства РФ, роли и значения органа дознания в выявлении, предупреждении, раскрытии и расследовании преступлений, а также разработки научно обоснованных, удовлетворяющих потребностям практики предложений по совершенствованию института органа дознания. Учитывая ситуацию с незаконной миграцией, актуальным является вопрос о наделении в законодательном порядке должностных лиц подразделений иммиграционного контроля ФМС России полномочиями органа дознания. В целях совершенствования стадии возбуждения уголовного дела необходимо трансформировать в УПК РФ отдельные положения уголовно-процессуального законодательства Украины, в соответствии с которыми уголовное дело считается возбужденным с момента регистрации соответствующих материалов (сведений) о совершении преступления.

¹ Далее - УПК РФ.

² Далее - ФЗ «О полиции».

³ Одобрена постановлением Верховного Совета РСФСР от 24 октября 1991 г. «О Концепции судебной реформы» РСФСР // Ведомости Верховного Совета РФ. 1991. № 44.

⁴ Для краткости перечисленные ниже обязанности нами сформулированы в авторской редакции.

⁵ Шилов Р.Е. Уголовно-процессуальные правоотношения дознавателя с начальником органа дознания // Актуальные вопросы применения уголовно-процессуального и уголовного законодательства в процессе расследования преступления: Сб. матер, межвуз. науч.-практ. конф.: В 2 ч. - М.: Академия управления МВД России, Ч. 1. 2009. С. 409.

⁶ Гришин Д.А. Правовой статус начальника подразделения дознания // Проблемы управления органами расследования преступлений в связи с изменением уголовно-правового законодательства: Матер, межвуз. науч.-практ. конф.: В 2 ч. - М.: Академия управления МВД России, 2008. Ч. 1. С. 151.

⁷ Далее - приказ МВД России.

⁸ Далее - эксперимент.

⁹ Далее - программа.

¹⁰ Далее - ОВД.

¹¹ Форма отчетности ФКУ «ГИАЦ МВД России» «Сведения о преступлениях, совершенных иностранными гражданами и лицами без гражданства, а также в отношении них за 2010-2012 гг.».

¹² Далее - УК РФ.

¹³ Сводный отчет по России за 2010-2012 гг.: Экспресс-информация ФКУ «ГИАЦ МВД России».

¹⁴ Отчет ФМС России «Сведения по миграционной ситуации в Российской Федерации за 2012 год».

¹⁵ URL: <http://www.gazeta-yurist.ru/new.php?i=3360> (дата обращения: 28.04.2013).

¹⁶ Как можно заметить, наименование указанного выше Кодекса отличается от наименования «Уголовно-процессуальный кодекс РФ».

¹⁷ Уголовный процессуальный кодекс Украины. URL: <http://www.gazeta-yurist.ru/new.php?i=3360> (дата обращения: 07.07.2013). Далее - УПК Украины.

