

**ВЗГЛЯД
НА ПРОБЛЕМУ**



Орган дознания: «команда» или должностное лицо?

(научно-практический комментарий к пункту 24 статьи 5 и статье 40 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации)

Сергей Борисович Россинский*

Под органами дознания в современной доктрине и правоприменительной практике принято понимать органы исполнительной власти и отдельных должных лиц полицейского либо параполицейского¹ типа, наделенных государственно-властными полномочиями по осуществлению дознания как полноценной формы предварительного расследования, а также по выполнению более частных задач, возникающих в ходе досудебного производства: по возбуждению либо отказу в возбуждении уголовного дела, проведению неотложных следственных действий, выполнению локальных поручений следователя. На первый взгляд, данный тезис очевиден – он прямо вытекает из целого ряда находящихся в системном единстве положений уголовно-процессуального закона (ст.ст. 40, 146,

148, 157, гл. 32, 32¹ УПК РФ) и поддерживается авторами подавляющего большинства доктринальных источников: научно-практических комментариев к УПК РФ, учебников, учебных пособий и т.д.²

Вместе с тем при более детальном погружении в тонкости уголовно-процессуальной материи подобное понимание органов дознания начинает представляться далеко не таким уж и однозначным, лишенным достаточной степени конкретности, и, самое главное, упирающимся в никем не разрешенные вопросы, обуславливающие известные трудности и противоречия в правоприменительной практике. В частности, не совсем ясно, является ли орган дознания «командным» (коллективным) участником уголовного судопроизводства или его статус все-таки предполагает возможность нахождения соответствующих полномочий в ведении единоличного субъекта. Если же нет, то каким образом объясняется наделение подобным статусом вышеупомянутых должностных лиц параполицейского типа: командиров воинских частей, начальников военных учреждений, капитанов су-

* Доктор юридических наук, доцент, главный научный сотрудник сектора уголовного права, уголовного процесса и криминологии Института государства и права Российской академии наук.

¹ Под органами и должностными лицами параполицейского типа в настоящей статье понимаются органы принудительного исполнения РФ, командиры воинских частей, соединений, начальники военных учреждений, гарнизонов и тому подобные субъекты, органы государственного пожарного надзора федеральной противопожарной службы, а также капитаны судов и другие предусмотренные ч. 3 ст. 40 УПК РФ официальные руководители общностей людей, находящихся вдали от «большой земли».

² См., например: Уголовный процесс: учебник / под ред. К.Ф. Гуценко. М., 2005. С. 147; Уголовно-процессуальное право (уголовный процесс): учебник / под ред. Э.К. Кутуева. СПб., 2019. С. 96–97; Уголовный процесс: учебник / под ред. В.А. Лазаревой. М., 2015. С. 98–99 и др.

дов, начальников зимовок, глав дипломатических представительств РФ и т.д., и, самое главное, кому в таком случае надлежит исполнять функции начальника органа дознания, а кому – дознавателя?³

Конечно, в правоприменительной практике уже давно выработаны прикладные технологии, позволяющие нивелировать указанные вопросы – в противном случае некоторые органы дознания, а точнее их должностные лица, просто не смогли бы осуществлять возложенные на них функции. И, кстати, отдельные из этих технологий представляются вполне разумными, отвечающими самому смыслу наделения органов исполнительной власти полицейского либо параполицейского типа полномочиями в сфере уголовной юстиции. Вместе с тем они лишены должного доктринального обоснования, зачатую имеют сугубо интуитивный характер, и, следовательно, не предрасполагают к надлежащему пониманию дознавателями, начальниками органов и подразделений дознания соответствующих подходов, то есть применимы лишь в более или менее «штатных» ситуациях, тогда как в неординарных случаях могут оказаться бессильными. Кроме того, далеко не все подобные технологии заслуживают положительной оценки – к великому сожалению, некоторые из них имеют негативный оттенок, поскольку основаны на банальном игнорировании законодательных предписаний.

Желание досконально разобраться в данных вопросах, постараться разрешить возникающие проблемы и побудило к подготовке настоящей статьи!

А начать хотелось бы с констатации ранее выявленного и уже неоднократно описанного в прежних публикациях автора историко-правового факта: ввиду целого ряда обстоятельств и катаклизмов, сопутствующих развитию советской и постсоветской государственности, в России постепенно сформировалась достаточно уникальная, существенно отличающаяся от зарубежных аналогов национальная модель досудебного производства, предполагающая административизацию уголовной юстиции, включая передачу классических юрисдикционных (судебно-следственных) полномочий в ведение исполнительно-распорядительных органов, в первую очередь «силовых» министерств

³ Указанный вопрос является далеко не единственным – современное правовое положение органов дознания вызывает и целый ряд других актуальных вопросов. Однако с учетом ограниченного объема настоящей статьи остальные вопросы предполагается рассмотреть в иных публикациях автора.

и ведомств полицейского типа, то есть как бы частичную интеграцию функций «полиции» и «юстиции». Подобные тенденции возникли еще в начале 1920-х гг. и были обусловлены сразу несколькими причинами: а) предопределенными известным ленинским лозунгом «Вся власть советам!» преобразованиями всего государственного аппарата, невольно затронувшими и саму систему органов уголовной юстиции, и порядок реализации ими соответствующих полномочий; б) стремлением максимально обособить «отвечающие интересам трудящихся» советские юридические процедуры от соответствующих механизмов, свойственных для правовых систем «загнивающих» империалистических государств; в) постреволюционным кадровым голодом, отсутствием в распоряжении советского правительства достаточного числа опытных правоведов «старой закалки», способных справиться с резко возросшим в условиях распада империи, революции и гражданской войны объемом уголовных и квазиуголовных (трибунальных) дел⁴.

И в этой связи нет ничего удивительного в возникновении идей о наделении органов дознания подлинной юрисдикционной правосубъектностью, о сближении выполняемых ими функций с функциями органов предварительного следствия, о предоставлении им возможности собирания полноценных доказательств, равных по юридической силе доказательствам и т.д.⁵ По крайней мере, подобные позиции неоднократно высказывались советскими учеными⁶. Хотя для справедливости все же нельзя не обратить внимание, что некоторые советские авторы сохраняли приверженность к консервативным взглядам – писали о дознании не как о полноценной форме предварительного расследования, а как о деятельности полицейского характера⁷. Нет

⁴ Подробнее см.: *Росинский С.Б.* Досудебное производство по уголовному делу: сущность и способы собирания доказательств. М., 2021. С. 27–36 и многие другие работы автора.

⁵ Считается, что вопрос о сближении дознания и предварительного официально был поставлен А.Я. Вышинским на прошедшем в 1924 г. V Всероссийском съезде деятелей советской юстиции. См.: *Вышинский А.Я.* Курс уголовного процесса. М., 1927. С. 148.

⁶ См.: *Вышинский А.Я.* Указ. соч. С. 148–149; *Громов В.И.* Дознание и предварительное следствие. Теория и техника расследования преступлений: руководство для органов дознания и народных следователей / под ред. Н.В. Крыленко. 2-е изд. М., 1926. С. 13–14; *Строгович М.С.* Уголовный процесс: учеб. пособие для юридических институтов, правовых школ и юридических курсов. М., 1938. С. 115–116 и др.

⁷ См.: *Чельцов М.А.* Советский уголовный процесс. 2-е изд. М., 1951. С. 229; *Стремовский В.А.* Участники предварительного следствия в советском уголовном процессе / отв. ред.

ничего странного и в дальнейшем перерастании подобных идей в устойчивые тенденции, выраженные во все большей и большей процессуализации органов дознания. Ведь если ранее дознание ассоциировалось с раскрытием преступлений, с розыском обвиняемых, с обнаружением и обеспечением сохранности потенциальных доказательств и тому подобными первоначальными действиями полиции оперативно-розыскного и административно-правового характера⁸, то к настоящему времени оно постепенно превратилось в автономную, как бы альтернативную форму предварительного расследования, предполагающую дифференциацию на ординарное дознание (ст. 32 УПК РФ) и сокращенное дознание (ст. 32¹ УПК РФ), а сам дознаватель превратился в некоего квазиследователя.

Однако деятельность современных органов дознания не ограничивается лишь осуществлением этих самых ординарных и сокращенных дознаний. В конце концов, орган дознания – субъект уголовного судопроизводства, а дознание – форма его поведения, поэтому их соотношение аналогично соотношению охотника с охотой, рыбака с рыбалкой и т.п. Как уже отмечалось, помимо собственно дознания указанные органы наделяются еще целым рядом уголовно-процессуальных полномочий по возбуждению уголовных дел, проведению неотложных следственных действий и выполнению отдельных получений следователя. Иными словами, несмотря на постепенную процессуализацию органов дознания, на выполнение несвойственной классическим органам полицейского типа функции «юстиции», они все еще сохраняют свою исконную полицейскую природу, предполагающую безотлагательное реагирование на поступивший «сигнал» и принятие незамедлительных мер в целях выявления и раскрытия преступления, превентивного задержания потенциального подозреваемого, предварительного выяснения обстоятельств случившегося, сохра-

нения predisposed к утрате или повреждению следов преступления и т.д.

Более того, представляется, что полицейская природа в той или иной степени присуща всем формам уголовно-процессуальной деятельности органов дознания. Даже предусмотренные гл. 32 УПК РФ особенности ординарного дознания, несмотря на превалирование элементов юрисдикционного (судебно-следственного) характера, все еще напоминают о полицейском происхождении этого порядка расследования – в отличие от предварительного следствия, обремененного процедурой предъявления обвинения, позволяющей выяснить позицию обвиняемого, с учетом которой полнее, всестороннее и объективнее исследовать обстоятельства уголовного дела. Дознание по смыслу закона сводится к более «поверхностному» установлению таких обстоятельств и скорейшей передаче материалов прокурору как субъекту, инициирующему предстоящее судебное разбирательство. А предусмотренное гл. 32¹ УПК РФ сокращенное дознание и вовсе состоит в формировании обвинительного тезиса (будущей позиции государственного обвинения) не столько в «следственном», сколько в «полицейском» режиме, не требующем жесткого обоснования установленных обстоятельств результатами следственных действий и судебных экспертиз.

Однако сильнее всего полицейская природа все-таки проявляется в части производства органами дознания неотложных следственных действий и выполнения отдельных поручений следователя – подобные механизмы наиболее четко напоминают функции дореволюционной полиции, сводившиеся к осуществлению первоначального этапа досудебного производства, а также к оказанию текущего содействия судебным следователям. По смыслу УПК РФ именно данные полномочия отнесены к ведению не дознавателя как должностного лица, а органа дознания как «командного» участника уголовно-процессуальной деятельности, предполагающего совместное нахождение в постоянной взаимосвязи координирующего руководителя и непосредственных исполнителей соответствующих познавательных и удостоверительных или обеспечительных приемов. Собственно говоря, такой принцип и заложен в основу любого исполнительно-распорядительного органа, в том числе правоохранительного органа полицейского типа: совместное решение поставленной задачи под руководством начальника, поручающего под-

В.Е. Чугунов. Ростов-на-Дону, 1966. С. 68–69; *Савицкий В.М.* Очерк теории прокурорского надзора в уголовном судопроизводстве. М., 1975. С. 144.

⁸ См.: *Квачевский А.А.* Об уголовном преследовании, дознании и предварительном исследовании преступлений по судебным уставам 1864 года. Теоретическое и практическое руководство. Ч. 2. СПб., 1867. С. 3; *Случевский В.К.* Учебник уголовного процесса. 4-е изд. СПб., 1913. С. 516 и др. Кстати, весьма примечательно, что сам по себе русскоязычный термин «дознание» филологи обычно толкуют не как часть уголовного процесса, а как предварительное административное расследование. См., например: *Ожегов С.И., Шведова Н.Ю.* Толковый словарь русского языка: 80 000 слов и фразеологических выражений. М., 2006. С. 171.

чиненным сотрудникам выполнение отдельных действий с незамедлительными докладами об их ходе и результатах.

И в этой связи законодатель далеко не случайно, определяя перечень субъектов, уполномоченных на принятие ряда процессуальных решений, отдельно (через запятую) упоминает и орган дознания, и дознавателя (например, ч. 1 ст. 91, ч. 1 ст. 145, ч. 1 ст. 148 УПК РФ и др.). По всей вероятности, подобные правила следует применять с учетом дифференциации режимов работы органов дознания: при проведении ординарного или сокращенного дознания – ограничиваться единоличным решением дознавателя как должностного лица, а в ходе производства неотложных следственных действий – признавать необходимым вынесение соответствующего акта от имени всего органа дознания как «командного» субъекта.

Вместе с тем такие нормативные конструкции вовсе не подразумевают потребности одновременного и, тем более, совместного участия в производстве определенного процессуального действия или принятии процессуального решения всех должностных лиц, проходящих службу в том или ином территориальном либо специализированном правоохранительном органе: главный управленческий, управленческий, отдел и т.д. – абсурдность и абсолютная практическая непригодность указанного подхода очевидна любому человеку, хоть немного ориентирующемуся в нюансах работы органов полицейского или параполицейского типа. Следовательно, категорию «орган» в данном контексте надлежит толковать не в широком, организационно-управленческом, а в узком, уголовно-процессуальном смысле – рассматривать его как некий правовой субстрат, включающий: 1) руководителя (начальника органа дознания), осуществляющего контрольно-распорядительные полномочия и 2) исполнителя (дознавателя), непосредственно производящего процессуальные действия и принимающего решения под руководством начальника органа дознания. Например, в практике издания органами дознания (не дознавателями как должностными лицами, а именно органами дознания!) уголовно-процессуальных правоприменительных актов получила распространение весьма разумная прикладная технология, состоящая в подготовке и подписании дознавателем соответствующего документа и его последующего утверждения начальником органа дознания.

И таким образом, орган дознания, вне всяких сомнений – не единоличный, а именно «командный» участник уголовного судопроизводства, реализующий свои функции посредством распределения познавательно-удостоверительных, обеспечительных, резолютивных и контрольно-распорядительных полномочий между различными лицами, замещающими определенные «рядовые» или руководящие должности в существующей иерархии органов полицейского или параполицейского типа.

Другое дело, что правовые нормы, определяющие уголовно-процессуальный статус органа дознания, далеко не всегда четко укладываются в указанную логику и приводят к возникновению некоторых практических шероховатостей. Так, согласно п. 24 ст. 5 УПК РФ к органам дознания относятся не только государственные органы, но отдельные должностные лица. Этот же изъян присущ и содержанию ст. 40 УПК РФ, включающей в установленный перечень органов дознания целый ряд должностных лиц вооруженных сил РФ, капитанов судов, начальников зимовок, глав дипломатических учреждений РФ и др. Вместе с тем нетрудно догадаться, что в данном случае подразумеваются не столько органы дознания, сколько их начальники. Именно такой подход и вытекает из существующих практических рекомендаций, в первую очередь из специальной Инструкции о процессуальной деятельности органов дознания Вооруженных Сил РФ⁹.

Правда, исходя из смысла УПК РФ, указанные субъекты вынуждены обходиться без помощи подчиненных, т.е. как бы действовать в амплуа единоличных участников уголовного судопроизводства. А какие-либо нормы, предоставляющие начальнику органа дознания право самостоятельного производства неотложных следственных действий, в уголовно-процессуальном законе отсутствуют; исключением является лишь возможность личного рассмотрения и проверки сообщения о преступлении (п. 1 ч. 1 ст. 40² УПК РФ). Для преодоления данной коллизии используются различные прикладные технологии. Например, в военно-юридической практике этот вопрос решается на основании подзаконного акта – вышеупомянутой Инструкции о

⁹ Приказ Генеральной прокуратуры РФ от 23 октября 2014 г. № 150 (ред. от 20 июля 2017 г.) «Об утверждении Инструкции о процессуальной деятельности органов дознания Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов».

процессуальной деятельности органов дознания Вооруженных Сил РФ, предписывающей начальнику органа дознания делегировать данные полномочия наиболее дисциплинированным и подготовленным офицерам, подлежащим назначению в качестве дознавателей и наделению соответствующим уголовно-процессуальным статусом посредством его же (начальника) собственного письменного приказа. При этом очевидно, что подобный алгоритм не полностью соответствует УПК РФ, поскольку предполагает выполнение ряда процессуальных действий не совсем легитимными субъектами.

Капитаны судов, главы дипломатических учреждений РФ и другие официальные лица, возглавляющие общности людей вдали от «большой земли» либо наделяются правом самостоятельного производства неотложных следственных действий на основании не вполне согласующихся с УПК РФ положений других законодательных актов (например, ст. 69 Кодекса торгового мореплавания РФ), либо вынуждены осуществлять указанные полномочия вообще без какой-либо законодательного базиса. Кстати, некоторая ущербность подобной практики обуславливается еще и сосредоточением функций начальника органа дознания и исполнителя (дознавателя) в руках одного человека, являющегося и самому себе руководителем, и самому себе подчиненным, и таким образом полностью освобожденного от бремени ведомственного контроля. А с учетом удаленности от мест нахождения органов прокуратуры и вызванной понятными причинами достаточно низкой квалификации подобных субъектов качество сформированных ими первоначальных материалов досудебного производства, мягко говоря, оставляет желать лучшего.

В заключение хотелось бы выразить надежду, что высказанные в настоящей статье позиции в конце концов все-таки будут восприняты законодателем и правоприменительной практикой, вследствие чего исчезнут соответствующие труд-

ности и противоречия, все еще возникающие в работе российских органов дознания.

Библиографический список

1. *Вышинский А.Я.* Курс уголовного процесса. М.: Юрическое издательство Наркомюста РСФСР, 1927.
2. *Громов В.И.* Дознание и предварительное следствие. Теория и техника расследования преступлений: руководство для органов дознания и народных следователей / под ред. Н.В. Крыленко. 2-е изд. М.: Юрическое издательство Наркомюста РСФСР, 1926.
3. *Квачевский А.А.* Об уголовном преследовании, дознании и предварительном исследовании преступлений по судебным уставам 1864 года. Теоретическое и практическое руководство. Ч. 2. СПб.: Тип. Ф. С. Сушинского, 1867.
4. *Ожегов С.И., Шведова Н.Ю.* Толковый словарь русского языка: 80 000 слов и фразеологических выражений. М.: ООО «А ТЕМП», 2006.
5. *Россинский С.Б.* Досудебное производство по уголовному делу: сущность и способы собирания доказательств. М.: Норма, 2021.
6. *Савицкий В.М.* Очерк теории прокурорского надзора в уголовном судопроизводстве. М.: Наука, 1975.
7. *Случевский В.К.* Учебник уголовного процесса. 4-е изд. СПб.: Тип. М.М. Стасюлевича, 1913.
8. *Стремовский В.А.* Участники предварительного следствия в советском уголовном процессе / отв. ред. В.Е. Чугунов. Ростов-на-Дону: Издательство Ростовского университета, 1966.
9. *Строгович М.С.* Уголовный процесс: учеб. пособие для юридических институтов, правовых школ и юридических курсов. М.: Юрическое издательство Наркомюста СССР, 1938.
10. Уголовно-процессуальное право (уголовный процесс): учебник / под ред. Э.К. Кутуева. СПб.: СПбУ МВД России, 2019.
11. Уголовный процесс: учебник / под ред. В.А. Лазаревой. М.: Юстиция, 2015.
12. Уголовный процесс: учебник / под ред. К.Ф. Гуценко. М.: Зерцало, 2005.
13. *Чельцов М.А.* Советский уголовный процесс. 2-е изд. М.: Госюриздат, 1951.