

ДОЗНАНИЕ В ОРГАНАХ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ: ЭВОЛЮЦИЯ И ПРОБЛЕМЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ

Объектом исследования предлагаемой работы является дознание как функция (деятельность) уполномоченного властью субъекта на осуществление деятельности по установлению признаков преступления; розыску и выявлению лиц, причастных к его совершению; собиранию доказательств; принятию мер по возмещению ущерба, причиненного преступлением; установлению причин и условий, способствовавших его совершению.

Предметом исследования являются закономерности возникновения и развития дознания как процессуального института в целях определения возможности и целесообразности его дальнейшего совершенствования. Изучение предмета основывается на материалистической концепции восприятия явлений, предполагающей исследование объекта в его историческом развитии и взаимообусловленности от объективных экономических, политических, организационных, а также субъективных противоречий, складывающихся в ходе формирования процессуальных норм и функционирования компетентного органа, ведущего уголовный процесс.

На историческом аспекте деятельности органов дознания можно наблюдать постоянные процессы их реформирования и уточнения их компетенции, а также закономерности взаимодействия дознания с органами, осуществляющими предварительное следствие. Эти процессы и закономерности могут наблюдаться в рамках определенных исторических периодов развития: дознание в дореволюционный период, до 1917 г.; дознание в период образования и развития Советского государства; дознание в современный период, который можно исчислять с 2001 г., когда вступил в силу новый Уголовно-процессуальный кодекс (далее – УПК) Республики Беларусь и деятельность органов дознания с 2012 г., с момента создания Следственного комитета Республики Беларусь.

Во времена Древней Руси и в Великом княжестве Литовском проявились характерные для дознания черты: территориальный принцип процессуальной деятельности; розыск (дознание), как совокупность мероприятий, проводимых должностными лицами суда (либо действовавших по решению суда) для установления места нахождения разыскиваемого либо похищенного имущества; производство розыскных и следственных действий и иных мероприятий в присутствии участвующих лиц (аналоги понятых и лиц, участвующих в проведении оперативно-розыскного мероприятия).

До проведения судебной реформы 1860-х гг. в Российской империи полиция, являясь органом, обеспечивающим общественный порядок, одновременно выполняла функцию судебного органа первой инстанции по мелким уголовным делам, в том числе делам о кражах, а также осуществляла предварительное следствие по уголовным делам (исследовала место происшествия, обнаруживала доказательства) и производила оперативно-розыскные действия по выявлению преступлений.

В ходе судебной реформы 1860 г., имевшей целью переход от системы розыскной (инквизиционной) формы уголовного процесса к состязательному процессу, полиция была освобождена от следственных функций, и ее полномочия сводились к работе по обнаружению противоправных проступков, выявлению лиц, их совершивших, а также их розыску. Однако дознание как деятельность правоохранительного органа прочно закрепилось за полицией как специфическая функция. Так, уже в ст. 252 первого отделения Устава 1864 г. «Участие полиции в производстве предварительного следствия» особо регламентируется следующее: когда ни судебного следователя, ни прокурора или его товарища нет на месте, то полиция, сообщая им о происшествии, заключающем в себе признаки преступного деяния, вместе с тем производит надлежащее при нем дознание.

В начале XX в. полиция получает еще больше функций в сфере сыска, обеспечения уголовно-процессуальной деятельности и полномочий в досудебном уголовном судопроизводстве по определенному кругу преступлений, вплоть до самостоятельного рассмотрения уголовных дел о политических преступлениях.

В результате политических преобразований, вызванных событиями Октябрьской революции 1917 года, функция дознания для созданной вместо полиции милиции выражалась в производстве отдельных следственных действий с дальнейшей передачей собранных материалов органам предварительного следствия. Согласно Положению «О рабоче-крестьянской милиции», которое утверждалось Всесоюзным Центральным Исполнительным Комитетом РСФСР 10 июня 1920 г., к ведению милиции относилось: производство розысков и дознания по уголовным делам под руководством и по указаниям народных судей и следственных комиссий; выполнение поручений судебных и следственных органов по задержанию и доставке в суд или для допроса обвиняемых; задержание подозреваемых в преступлениях и препровождение в местные народные суды или следственные комиссии по принадлежности¹.

¹ Качур А. Н. Историко-правовые и организационные особенности деятельности органов дознания // Актуальные проблемы права и правоприменительной деятельности на современном этапе : материалы Всерос. науч.-практ. конф., 29–30 сент. 2011 г. – Краснодар : Изд. дом «Юг», 2012. – С. 118.

В соответствии со ст. 98 УПК БССР 1923 года дознание как форма предварительного расследования продолжалось не более одного месяца и осуществлялось: 1) по делам, по которым производство предварительного следствия является обязательным (с последующей передачей материала дознания следователю, а в РСФСР, согласно УПК РСФСР 1922 года – предусматривалась передача прокурору!); 2) по преступлениям, за которые высшее наказание, согласно Уголовному кодексу, предусмотрено в виде лишения свободы на срок до одного года, с последующим направлением материала дознания в суд. Согласно положениям ст. 107 УПК БССР 1923 года надзор за производством дознания по каждому отдельному делу принадлежит следователю (по УПК РСФСР 1922 года – прокурору!). Следователь имел право знакомиться со всеми материалами дознания в любой момент и по любому делу давать указания органу дознания и предлагать им произвести те или иные действия. Общий надзор за действиями органов дознания принадлежал прокурору. Также следует отметить, что согласно ст. 221 УПК БССР 1923 года следователь, получив материалы дознания, вправе был направить их в орган дознания для производства дополнительного дознания, такая же процедура предусматривалась УПК РСФСР 1922 года статьей 226 относительно полномочий прокурора и представляемых ему материалов.

В дальнейшем на основании Постановления ВЦИК и СНК РСФСР от 20 октября 1929 г. полномочия органов дознания начались расширяться за счет получения возможности расследования любого уголовного дела, переданного дознанию следователем с разрешения прокурора. Далее в этом постановлении указывалось, что случаи, когда расследование производится органами Объединенного государственного политического управления, определяются специальными правилами. Этим же постановлением допускалось продление срока производства дознания (на срок не свыше одного месяца с разрешения краевого (областного) прокурора по мотивированному постановлению его), а также направление материалов дознания в суд, минуя следствие, однако с соблюдением необходимых процедур (составление обвинительного заключения, списка лиц, подлежащих вызову в суд, справки о сроках содержания под стражей).

Таким образом, в период становления Советского государства и его развития, в том числе в условиях Гражданской и Великой Отечественной войны, вплоть до реформирования конца 50-х гг. XX в., в сфере дознания наблюдаются следующие тенденции: во-первых, постепенное усиление силовых правоохранительных органов за счет расширения их полномочий в сфере уголовного преследования; во-вторых, дознание создается как самостоятельная форма предварительного расследования.

25 декабря 1958 г. Верховным Советом СССР были утверждены Основы уголовного судопроизводства Союза ССР и союзных республик, а в 1960 г. принят УПК БССР, особенностями которого являлись: создание в рамках уголовного преследования стадии возбуждения уголовного дела с производством на этой стадии проверки; закрепление дознания как отдельной формы предварительного расследования, обеспеченного соответствующей компетенцией; закрепление полномочий осуществления ОРД и иных мер, необходимых для предупреждения и пресечения преступлений; возможность для органов дознания осуществлять производство в протокольной форме без возбуждения уголовного дела (ст. 6 УПК 1960 года). Деятельность органов дознания в соответствии с этим УПК различалась в зависимости от того, действуют ли они по делам, по которым производство предварительного следствия обязательно, или же по делам, по которым производство предварительного следствия необязательно (ст. 46 УПК).

Этим кодексом закреплялась ст. 108, в которой впервые прокурор, следователь, орган дознания и судья обязывались принимать заявления и сообщения о любом преступлении и принимать по ним решения в срок не более трех суток со дня получения заявления или сообщения, а в исключительных случаях – в срок не более десяти суток. В связи с этим в работе органа дознания обозначилась «проблема» деятельности в рамках так называемой «проверки», при проведении которой предоставлялась возможность истребовать необходимые материалы и получать объяснения без производства следственных действий для решения вопроса о возбуждении уголовного дела либо отказе в его возбуждении.

С одной стороны, это время законодательством предоставлялось в целях недопущения необоснованного вовлечения советских граждан в уголовный процесс. С другой стороны, орган дознания (милиция) фактически получил возможность в рамках «проверки» направлять свою работу не на раскрытие преступлений, а на отказ в возбуждении уголовных дел, например, в связи с малозначительностью причиненного ущерба. И эта новация в уголовно-процессуальном законодательстве (стадия возбуждения уголовного дела) до сих пор является предметом для дискуссии.

До 2011 г. деятельность органов дознания в Республике Беларусь осуществлялась следующим образом. В структуре ОВД были созданы подразделения дознания (не входящие в структуру следственных подразделений), в которых дознаватели наравне со следователями занимались расследованием уголовных дел в полном объеме. В соответствии с УПК Республики Беларусь 1999 года органы дознания осуществляли производство по уголовным делам наравне со следователями. Слож-

лась ситуация, когда в системе МВД расследованием уголовных дел одновременно занимались два подразделения (следствие и дознание), что влекло увеличение численности не только следователей и дознавателей, но и управленческого аппарата. Однако это существенно не повлияло на качество предварительного расследования уголовных дел.

В рамках реформирования органов, осуществляющих правоохранительную деятельность, в соответствии с Указом Президента Республики Беларусь от 12 сентября 2011 г. № 409 создан Следственный комитет Республики Беларусь, в который были переданы функции предварительного расследования, что привело к ликвидации в структуре ОВД следственных подразделений. Этот законодательный акт предусматривает совершенствование деятельности органов предварительного следствия, усиление защиты прав и законных интересов граждан в досудебном уголовном производстве за счет сосредоточения процессуальных функций в одном государственном органе.

Действующий УПК Республики Беларусь работу для органов дознания закрепил следующим образом:

- 1) законодательно установил их перечень (ст. 37 УПК);
- 2) определил полномочия и обязанности начальника органа дознания в рамках производства проверок, дознания и осуществления ОРД (ст. 38 УПК);
- 3) сформулировал компетенции лица, производящего дознание (ст. 39 УПК).

Однако анализ компетенций этого органа в досудебном производстве позволяет сделать следующий вывод – дознание утратило завершенность отдельной формы уголовного преследования (фактически по всем уголовным делам в соответствии со ст. 181 УПК обязательно предварительное следствие).

Касаясь стадии возбуждения уголовного дела и проводимых на этой стадии проверок, следует отметить, что возникающие противоречия между органами дознания и предварительного следствия обусловлены во многом проблемами взаимодействия и компетентности лиц, производящих дознание. Эти «проблемы» решаются надлежащим кадровым обеспечением и профессиональной подготовкой работников ОВД. Однако «проблема» дознания в правоохранительной деятельности обуславливается и комплексом противоречий, связанных с вопросами организационного и процессуального порядка, возникающими между субъектами уголовного процесса по поводу стадии возбуждения уголовного дела, и связанной с этой стадией полнотой и эффективностью проведенных следственных действий, оперативно-розыскных и иных мероприятий. Эти аспекты нуждаются в дальнейшем исследовании.

Таким образом, на основании вышеизложенного можно сделать выводы.

1. Диалектическая связь дознания и предварительного следствия проявляется в том, что второе появилось из первого благодаря политической воле в целях создания основ состязательности и обеспечения прав обвиняемых (подозреваемых) в уголовном процессе. Противоречия между дознанием и предварительным следствием обусловлены особенностями взаимодействия субъектов уголовного процесса, преследующих одну цель (раскрытие преступлений), но решающих разные задачи по достижению этой цели.

2. На этапе дознания проводится наиболее важная и, как правило, эффективная работа по установлению всех обстоятельств уголовного дела, воссозданию картины совершенного преступления, информационному наполнению элементов материальной его структуры. С этой проблемой эффективно справляются работники территориальных ОВД (лица, производящие дознание), непосредственно знающие обстановку на объектах оперативного обслуживания, располагающие возможностями применения сил, средств и методов ОРД в целях решения задач уголовного процесса.

3. Эволюция дознания как правоохранительной процессуальной деятельности позволяет сделать вывод о двойственности подходов к ее восприятию: это либо самостоятельная, наделенная властными (процессуальными) полномочиями работа компетентных органов, либо деятельность, обеспечивающая работу следователя. Последнее неизбежно обуславливает конфликт интересов между субъектами, производящими дознание и следствие, что необходимо учитывать в процессе дальнейшего реформирования: конфликт воспроизводит не норма права, но субъект, исходящий из своих интересов (своего понимания) при реализации этой нормы.

4. Это неантагонистическое противоречие возможно разрешить реформированием не самих органов, а совершенствованием компетенций (круга полномочий и принимаемых решений) при производстве дознания в современном его понимании. Например, разработкой исчерпывающего перечня мероприятий, подлежащих исполнению лицами, производящими проверки на стадии возбуждения уголовного дела в установленные законодательством сроки; уточнением (запретом) оснований для отказа в возбуждении уголовного дела органом дознания в силу его малозначительности (ч. 4 ст. 11 Уголовного кодекса Республики Беларусь); запретом возвращать материалы проверки из органа следствия в орган дознания для дополнительной проверки либо для принятия решения об отказе в возбуждении уголовного дела.