

УДК 343.985.8

В. С. Красиков

кандидат юридических наук, доцент
Белорусский государственный университет
г. Минск, Беларусь
E-mail: krasikau@mail.ru

М. Маликов

магистрант юридического факультета Белорусского государственного университета
г. Минск, Беларусь
E-mail: dineiroo@gmail.com

**ПРАВОВЫЕ И ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ АСПЕКТЫ ДОЗНАНИЯ
КАК ВИДА ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОГО ОРГАНА:
ЭВОЛЮЦИЯ И АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ**

В статье исследуется история возникновения и формирования дознания как функции субъекта, обладающего властными полномочиями в рамках уголовного процесса. Анализируется эволюция компетенции органов дознания, обусловленная развитием уголовно-процессуальных и иных отношений в сфере правоохранительной деятельности на территории Беларуси, изучаются закономерности проблем деятельности органов дознания.

Ключевые слова: история дознания, предварительное расследование, деятельность органов дознания, орган дознания, оперативно-розыскная деятельность, стадия возбуждения уголовного дела.

Объектом нашего исследования является дознание как функция уполномоченного властью субъекта по осуществлению деятельности в целях установления признаков преступления; розыска и выявления лиц, причастных к его совершению; собирания доказательств; принятия мер по возмещению ущерба, причиненного преступлением; установления 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.

Актуальность статьи обусловлена процессом реформирования системы и структуры Министерства внутренних дел Республики Беларусь (далее – МВД), в том числе компетенции органов дознания, дискуссионностью вопросов о полномочиях этих органов, проблемами взаимодействия органов дознания со следователями при решении задач уголовного преследования.

История возникновения и дальнейшего развития органов дознания сложна, противоречива и вызывает определенный интерес у специалистов в области юриспруденции и ра-

ботников органов внутренних дел (далее – ОВД), так как деятельность органов дознания на стадии возбуждения уголовного дела должна соответствовать требованиям полного выполнения предусмотренного законодательством объема процессуальной и оперативно-розыскной работы в условиях жесткого лимита времени. Обнаружение органом дознания преступлений, выявление причастных к его совершению лиц может производиться в ходе оперативно-розыскной деятельности (далее – ОРД), при проведении проверок по заявлениям и сообщениям о преступлении, а также при производстве следственных действий.

В 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.

Предпосылками становления института дознания, как отмечает К. А. Волкова, являлась необходимость в розыске виновных лиц, нарушивших нормы обычного права. Определенные черты дознания уже можно проследить в «Русской правде» («Суд Ярослава»), в которой упоминаются такие формы розыска, как «свод» и «гонение следа». В пространной «Русской правде» содержится уже подробная характеристика порядка производства «свода». Начиная с судебных XV в., судопроизводство стало подразделяться на две формы: состязательную (суд) и следственную (розыск) [1, с. 103]. В этом отношении необходимо отметить, что для обеспечения «свода» и «гонения следа» княжеская власть приняла управленческие решения: образование вирных округов, точно определявших ответственность общины за сокрытие преступления или преступника в случаях, если след привел в эту общину; назначение на должность специального субъекта – вирника – занимающегося как взысканием виры (штрафа), так и непосредственно розыском.

Досудебное производство по уголовным делам в Великом княжестве Литовском осуществлялось в соответствии со Статутом 1588 г., где предварительному расследованию отводилось несколько статей. Функцию дознания выполнял «возный» – судебное лицо, которое в силу своих служебных обязанностей участвовало в деятельности всех поветовых судов в качестве судебного исполнителя и дознавателя. При осуществлении своих обязанностей возный должен иметь при себе двух шляхтичей «веры годных», которые бы подтверждали результаты осмотра [2, с. 64].

Предварительное следствие в Великом княжестве Литовском именовалось «шкрутыниум» (лат. *scrutinium* – осмотр) и осуществлялось неспециализированным органом [3, с. 31]. В соответствии со ст. 61 разд. XI «Аб гвалтах, пабоях, галоўшчынах шляхетскіх» следствие осуществлялось старостой повета, при его отсутствии – его заместителем или подстаростой с замковым судьей [2, с. 178–179].

Таким образом, 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 предварительное следствие и дознание проводилось лицами, для которых осуществление предварительного расследования не являлось основной функцией: Главной полицмейстерской канцелярией, Сыскным

приказом, нижними земскими судами и управами благочиния (основаны в 1782 г.) [4, с. 7]. Место полиции и управ благочиния в уголовном процессе определял «Устав благочиния или полицейский», утвержденный Екатериной II в 1782 г. Являясь органом, обеспечивающим общественный порядок, полиция 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 и производила оперативно-розыскные действия. На управы благочиния возлагались функции по «открытию преступлений и проступков, предупреждению оных, взиманию под стражу преступников, исследованию на месте, обнаружению и утверждению доказательств преступлений или проступков» [5, с. 364–387].

Таким образом, в компетенцию полиции, которая являлась органом дознания в дореформенный период, входила и судебная деятельность, следственная работа, охрана общественного порядка и предупреждение правонарушений, а также розыскная деятельность и обеспечение исполнения наказаний, что оказало и продолжает оказывать влияние на управленческие решения в области уголовной политики в государствах на постсоветском пространстве.

Судебная реформа XIX в., проводимая на основе указов Александра II от 8 июня 1860 г. «Об отделении следственной части от полиции», «Наказа судебным следователям», «Наказа полиции о производстве дознания по происшествиям, могущим заключать в себе преступление или проступок», замышлялась с целями: отказа от системы розыскной (инквизиционной) формы уголовного процесса, когда, одно и то же лицо обнаруживало преступление, а также выдвигало обвинение; учреждения нового процессуального субъекта – судебного следователя (взамен полицейского чиновника); утверждения начал состязательности уголовного процесса.

Полиция была освобождена от следственных функций, и ее полномочия сводились к обнаружению противозаконных поступков и виновных в их совершении лиц, что осуществлялось путем негласного разведывания [6, с. 11]. Однако дознание как деятельность правоохранительного органа прочно закрепилось за полицией как специфическая функция. Так, в Уставе уголовного судопроизводства от 20 ноября 1864 г. (далее – Устав 1864 г.) для работы полиции были характерны розыскные, административные и уголовно-процессуальные функции. Например, обязанность сообщать мировому судье поводы к начатию дел, в том числе и при отсутствии жалоб частных лиц; обязанность производить розыск (розыскание) с последующим представлением результатов мировому судье; проведение по усмотренным лично мировым судьей преступным действиям, проводить по его поручению предварительное розыскание; конвоирование осужденных в места заключения. В статье 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 результате реформы дознание из формы уголовного (инквизиционного) процесса превратилось в многоаспектную деятельность, решающую задачи охраны общественного порядка, уголовного судопроизводства и розыскной (сыскной) деятельности.

Однако, как отмечает А. Н. Качур, 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. В 1866 г. появилось Охранное отделение как орган департамента полиции в России, в 1890 г. было организовано 89 таких отделений. Они обеспечивали оперативный сбор информации о преступлениях, осуществляли надзор за деятельностью политических партий, а также, как и общая полиция, могли заменить следователя при производстве отдельных следственных действий. В предреволюционный период, как отмечает И. Я. Фойницкий, их полномочия расширяются, вплоть до самостоятельного рассмотрения уголовных дел о политических преступлениях [7, с. 117].

Таким образом, в постреформенный период полиция постепенно вбирала в себя и справлялась с функциями охраны общественного порядка; розыскной деятельности (в целях предупреждения преступлений, получения оснований для возбуждения уголовного дела, а также политического сыска); дознания, как деятельности, предшествующей судебному следствию; дознания, как деятельности, предшествующей следствию и для его обеспечения.

В результате политических преобразований, вызванных событиями Октябрьской революции, полиция как правоохранительный орган была упразднена, а обязанности противодействия преступлениям советским правительством были возложены на инспекции труда на промышленных предприятиях, штабы красной гвардии и иные государственные органы. Среди них особое место занимала милиция, задачи которой определялись постановлением Народного Комиссариата Внутренних Дел РСФСР от 28 октября (10 ноября) 1917 г. «О рабочей милиции», где полномочиями создания рабочей милиции наделялись все Советы рабочих и солдатских депутатов. Функция дознания была закреплена за милицией в отдельных нормативных актах. Как отмечает А. В. Гриненко, в то время милиция как орган дознания наделялась правом производить лишь отдельные следственные действия с дальнейшей передачей собранных материалов органам предварительного следствия [8, с. 144].

Усиление роли уголовно-процессуальной деятельности рабочей милиции как органа дознания сразу после Октябрьской революции объяснялось «главенством политического характера построения государства над его правовыми началами, острой нехваткой юридически подготовленных кадров для следственного аппарата, постоянным «обострением политической борьбы с врагами советской власти» и др.» [9, с. 86].

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 принадлежности [7, с. 118].

В соответствии со ст. 98 УПК БССР 1923 г., 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 г. – 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 г. надзор за производством дознания по каждому отдельному делу принадлежит следователю (по УПК РСФСР 1922 г. – 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 г. следователь, получив материалы дознания, вправе был направить его в орган дознания для производства дополнительного дознания, такая же процедура предусматривалась ст. 226 УПК РСФСР 1922 г. относительно полномочий прокурора и представляемых ему материалов.

В дальнейшем на основании Постановления ВЦИК и СНК РСФСР от 20 октября 1929 г. полномочия органов дознания начали расширяться за счет получения возможности расследования любого уголовного дела, переданного дознанию следователем с разрешения прокурора. Далее в этом постановлении указывалось, что случаи, когда расследование произво-

дится 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, обеспеченной 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 г.). 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 1960 г.).

Этим Кодексом закреплялась статья 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 этой связи в работе органа дознания обозначилась «проблема» деятельности в рамках так называемой «проверки», при проведении которой представлялась 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, фактически, орган дознания (милиция) 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 г. органы дознания осуществляли производство по уголовным делам наравне со следователями. Сложилась 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. Однако, как отмечает И. В. Данько: «... Следственный комитет, почерпнув из МВД штаты как следователей, так и дознавателей, фактически выполняет лишь часть работы, которой указанные сотрудники занимались в МВД. То есть, ликвидировав подразделения предварительного расследования МВД, законодатель сохраняет за его сотрудниками большую часть существовавших ранее процессуальных обязанностей: производство по материалам, так называемый первоначальный этап расследования и прочие» [10, с. 32].

Здесь речь идет о том, что 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, возникающих 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 изучении.

Заключение.

Диалектическая связь дознания и предварительного следствия проявляется в том, что второе появилось из первого благодаря политической воле в целях создания основ самостоятельности 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.

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, так как конфликт воспроизводит не норма права, а субъект, исходящий из своих интересов (своего понимания) при реализации этой нормы.

Список использованных источников

1. Волкова, К. А. Генезис законодательства о дознании как форме предварительного расследования / К. А. Волкова // Борьба с преступностью: теория и практика : материалы II Междунар. науч.-практ. конф. (Могилев, 27 февр. 2014 г.) / М-во внутр. дел Респ. Беларусь, учреждение образования «Могилевский высший колледж Министерства внутренних дел Республики Беларусь»; редкол. : Ю. П. Шкаплеров (отв. ред.) [и др.]. – Могилев : Могилев. высш. колледж МВД Респ. Беларусь, 2014. – С. 103–104.
2. Статут Вялікага княства Літоўскага 1588 г. / пер. на сучасную беларус. мову А. С. Шагун. – Мінск, 2010. – 206 с.
3. Мытнік, П. В. К вопросу о создании единого Следственного комитета / П. В. Мытнік // Юстыцыя Беларусі. – 2011. – № 9. – С. 31–36.
4. Соловьева, Л. Л. Становление института судебных следователей в российской империи во второй половине XIX века (на материалах Рязанской, Орловской, Воронежской и Тамбовской губерний) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.09 / Л. Л. Соловьева; Владимир. юрид. ин-т Федер. службы исполнения наказаний. – Владимир, 2007. – 24 с.
5. Российское законодательство X–XX веков : в 9 т. Т. 5 : Законодательство периода расцвета абсолютизма / Отв. ред. : Е. И. Индова; под общ. ред. : О. И. Чистяков. – М. : Юрид. лит., 1987. – 528 с.
6. Бродуленко, А. В. Дознание в России и иных странах СНГ : теоретико-правовой анализ : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.09 / А. В. Бродуленко; ФГБОУ ВПО «Кубанский государственный аграрный университет». – Краснодар, 2011. – 24 с.
7. Качур, А. Н. Историко-правовые и организационные особенности деятельности органов дознания / А. Н. Качур // Актуальные проблемы права и правоприменительной деятельности на современном этапе : материалы Всерос. науч.-практ. конф. (Краснодар, 29–30 сент. 2011 г.). – Краснодар : Издат. дом «Юг», 2012. – С. 116–119.
8. Гриненко, А. В. Уголовный процесс : учебник и практикум для СПО / А. В. Гриненко. – 3-е изд., перераб. и доп. – М. : Изд-во Юрайт, 2016. – 333 с.
9. Гирько, С. И. Деятельность полиции в уголовном судопроизводстве / С. И. Гирько. – М. : ФГКУ «ВНИИ МВД России», 2013. – 224 с.
10. Данько, И. В. Дознание в контексте реформы Уголовно-процессуального кодекса Республики Беларусь / И. В. Данько // Юстиция Беларусі. – 2013. – № 6. – С. 30–33.

Дата поступления: 04.09.2017

V. S. Krasikov

Candidate of Juridical Sciences, Associate Professor
Belarusian State University
Minsk, Belarus

M. Malikov

Undergraduate of Juridical Faculty of Belarusian State University
Minsk, Belarus

LEGAL AND ORGANIZATIONAL ASPECTS OF INQUIRY AS THE ACTIVITY OF THE PUBLIC AUTHORITY: ITS EVOLUTION AND CELEVANT PROBLEMS OF THE IMPROVEMENT

The article examines the history of the formation of the inquiry as a function of the entity of power in the criminal process. Evolution of the competence of the bodies of inquiry, caused by the development of criminal procedure and other relations in law enforcement activity on the territory of Belarus is analyzed, patterns of the problems of activity of bodies of inquiry are studied.

Keywords: history of inquiry, preliminary investigation activities of the bodies of inquiry, body of inquiry, law enforcement undercover and intelligence activities, the stage of initiation of criminal proceedings.