

МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования
«Тольяттинский государственный университет»
Институт права

(наименование института полностью)

Кафедра «Уголовное право и процесс»

(наименование)

40.04.01 Юриспруденция

(код и наименование направления подготовки)

Уголовное право и процесс

(направленность (профиль))

**ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА
(МАГИСТЕРСКАЯ РАБОТА)**

на тему «Компетенция органов дознания и их должностных лиц в уголовном судопроизводстве»

Обучающийся

Д.В. Абрамов

(Инициалы Фамилия)

(личная подпись)

Научный
руководитель

канд. юрид. наук, доцент, О.Е. Репетева

(ученая степень (при наличии), ученое звание (при наличии), Инициалы Фамилия)

Тольятти 2024

Оглавление

Введение.....	3
Глава 1 Система органов дознания: история и современность	7
1.1 История становления и характеристика современной системы органов дознания.....	7
1.2 Понятие и общая характеристика компетенции органов дознания по действующему уголовно-процессуальному законодательству.....	16
Глава 2 Процессуальные полномочия должностных лиц органов дознания и особенности их взаимодействия.....	24
2.1 Процессуальные полномочия начальника подразделения дознания и начальника органа дознания	24
2.2 Процессуальные полномочия дознавателя и его взаимоотношения с начальником подразделения дознания и начальником органа дознания	32
2.3 Особенности процессуального взаимодействия органов дознания со следователем.....	38
Глава 3 Совершенствование процессуальной деятельности органов дознания	48
3.1 Совершенствование прокурорского надзора и судебного контроля за процессуальной деятельностью органов дознания	48
3.2 Направления повышения эффективности процессуальной деятельности органов дознания.....	56
Заключение	64
Список используемой литературы и используемых источников.....	70

Введение

Актуальность темы исследования. Обеспечение государственной и общественной безопасности, в том числе средствами органов правоохранительной системы названо важнейшей и приоритетной задачей в Стратегии национальной безопасности [51].

Органы дознания в системе правоохранительных органов занимают особое место ввиду значимости и обширности направлений деятельности. Значительное количество преступлений расследуется органами дознания в рамках соответствующей формы предварительного расследования. Порядка 90% от всех расследуемых уголовных дел приходится на деятельность дознавателей из системы МВД России, которые выступают должностными лицами полиции.

Наряду со значимостью деятельности органов дознания, в правовой среде существует ряд проблемных аспектов, связанных с содержанием и реализацией дознания, а также особенностями правового статуса участников данного этапа расследования.

Таким образом, в настоящее время сложилась ситуация, когда органы дознания, противостоя подавляющему количеству выявляемых преступлений и решая задачу обеспечения национальной безопасности, нуждаются в совершенствовании правового регулирования деятельности.

Необходимость изучения этих и ряда смежных вопросов реализации задач и полномочий органов дознания является востребованным, актуальным и обладающим высоким теоретическим и прикладным значением направлением.

Научная разработанность проблемы. Проблемы реализации задач и полномочий органов дознания вызывали интерес ученых на всех этапах деятельности органов дознания.

Существенный вклад в исследование проблем, связанных с указанной темой, внесли такие ученые как А.С. Александров, В.И. Басков, А.Н. Батанов,

М.Н. Голоднюк, С.В. Максимов, Б.А. Спасенников, С.Б. Спасенников, А.М. Смирнов, А.Н. Тихомиров и др. При этом, несмотря на такую добротную основу теоретической оценки института задач и полномочий органов дознания, востребованы новые предметные исследования, учитывающие и новые нормативные предписания в данной сфере правоотношений, а также базирующиеся на комплексном анализе как теоретических основ, так и практических аспектов организационной и процессуальной деятельности органов дознания.

Существенное внимание дознанию, производимому национальными полицейскими органами, уделяется и в зарубежных источниках [63], [64], [65], [66], [67].

С учетом сказанного была сформулирована следующая цель исследования - комплексный теоретико-практический анализ особенностей задач и полномочий органов дознания, оценка эффективности правового регулирования их реализации, и выработка рекомендаций по совершенствованию законодательства и правоприменительной практики в данной сфере правоотношений.

Для достижения указанной цели решению подлежат следующие исследовательские задачи:

- рассмотреть историю становления и современная система органов дознания;
- раскрыть понятие и привести характеристику компетенции органов дознания по действующему уголовно-процессуальному законодательству;
- определить процессуальные полномочия начальника подразделения дознания и начальника органа дознания;
- изучить процессуальные полномочия дознавателя и его правоотношения с начальниками подразделения и органа дознания;
- выявить особенности процессуального взаимодействия органов дознания со следователем;

- проанализировать направления совершенствования прокурорского надзора и судебного контроля за процессуальной деятельностью органов дознания;
- обозначить перспективные направления повышения эффективности процессуальной деятельности органов дознания.

Объектом исследования являются общественные отношения, связанные с реализацией задач и полномочий органов дознания.

Предмет исследования составили нормативные правовые предписания, регламентирующие институт задач и полномочий органов дознания в Российской Федерации, а также система научных взглядов и концепций по вопросам обозначенной темы исследования.

Научная новизна определяется тем, что на основе анализа действующего законодательства, а также научной литературы по теме работы разработано целостное, системное представление о правовой регламентации и практике реализации института задач и полномочий органов дознания, а также проанализированы перспективные направления дальнейшего совершенствования данной сферы правоотношений.

Теоретическая и практическая значимость исследования состоит в том, что отдельные положения и выводы работы могут быть использованы в качестве дополнительного материала при изучении дисциплины «Уголовно-процессуальное право», а также позволяют обозначить основные направления совершенствования задач и полномочий органов дознания. Используемая в работе аргументация, фактические данные, а также обобщающие выводы и предложения могут быть использованы для дальнейших научных изысканий по проблемам реализации задач и полномочий органов дознания в контексте российской уголовной и уголовно-процессуальной политики. Обобщенный и проанализированный материал представляется возможным использовать в дальнейшем осуществлении научных исследований по рассмотренной теме.

Эмпирическую базу исследования составила опубликованная практика судов, в том числе постановления высшей судебной инстанции, а также

правовые позиции Конституционного Суда РФ, отражающие вопросы реализации задач и полномочий органов дознания.

Методологическая основа работы: системно-структурный, логический, формально-юридический, сравнительно-правовой, статистический, метод обобщения правоприменительной практики и др.

Структура работы обусловлена поставленной целью и задачами исследования, и представлена введением, тремя главами, заключением и списком используемой литературы и используемых источников.

Первая глава носит теоретический характер и посвящена ретроспективному исследованию истории становления и развития и трансформации института дознания. Также в этой части исследования излагаются положения законодательства об органах дознания, их полномочиях и направлениях деятельности.

Вторая глава исследования посвящена вопросам правового положения субъектов дознания, начальника органа дознания, начальника подразделения дознания и дознавателя, их полномочиях, компетенции, а также оснований и порядка взаимодействия с другими участниками уголовного судопроизводства, в частности, со следователем, прокурором и подразделениями, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность.

Третья глава носит проблемный характер и посвящена выявлению пробелов в правовом регулировании организации и проведения дознания и формулировке способов усовершенствовать данную сферу предварительного расследования.

Глава 1 Система органов дознания: история и современность

1.1 История становления и характеристика современной системы органов дознания

Институт дознания прошел долгий путь формирования и развития, будучи изначально административной деятельностью полиции, направленной на установление событий очевидных преступлений и переведенной на определенном этапе в рамки института досудебного расследования отдельных видов преступлений.

Условно развитие и трансформацию статуса и деятельности органов дознания можно разделить на следующие 4 этапа:

- этап дореволюционного законодательства;
- советский период, начиная с этапа свершения большевистской революции в 1917 г. до момента принятия УПК РСФСР 1960 г.;
- период действия УПК РСФСР 1960 до момента принятия в 2002 г. нового УПК РФ;
- этап внесения изменений и редактирования действующего УПК РФ с момента его принятия и до настоящего времени.

Деятельность по производству дознания правоохранительных органов регулировалась и развивалась в соответствии с изменением общественно-политических и экономических отношений, отражая уровень развития системы государственных органов, а также юридической техники и практики. Если изначально дознание представляло собой административную деятельность полиции, то постепенно оно трансформировалось в независимую форму предварительного расследования по отдельным составам преступлений, после чего переросло в особый тип уголовно-процессуальной деятельности на этапе досудебного расследования уголовных преступлений [54, с. 412].

Как отмечается, «в период царской России дознание представляло собой административно-правовой вид деятельности, который в значительной

степени отличался от предварительного расследования, дознание было подчинено предварительному следствию, находилось от него в подчиненном положении, выполняя вспомогательную роль. Дознание проводили должностные лица административных органов в отличие от предварительного следствия, которое осуществляли судебные следователи» [54, с. 412-413].

Дознание осуществлялось до середины XIX века (1860 г.), то есть до проведения административных реформ сотрудниками полицейских органов, в частности, квартальными надзирателями, полицейскими, приставами.

Момент разделения предварительного расследования на две формы произошел на основании фактически первого уголовно-процессуального кодекса России - тома 15 Свода законов Российской империи «О судопроизводстве за преступления».

Том 15 Свода законов Российской империи в 1832 году регламентировал проведение двух форм расследования, которые назывались предварительное расследование и официальное расследование. Как отмечается, «в рамках предварительного расследования осуществлялась деятельность, направленная на выявление преступника и установление признаков преступления. Данная деятельность носила неотложный и срочный характер, например, в рамках предварительного расследования совершались неотложные следственные действия (расследование «горячего следа»), проводились оперативно-розыскные мероприятия, направленные на установление преступника, выявление доказательств его причастности и т.д. Что касается формального или официального расследования, то оно проводилось в отношении только установленного лица, в рамках официального расследования проводись следственные действия, направленные на установление события преступления, обстоятельств, смягчающих и отягчающих вину. Постепенно две описанные формы получили общепринятое название, дознание и предварительное расследование» [50, с. 417].

Описанное разделение на две формы производства досудебного расследования произошло, как было сказано, в результате проведения

административной реформы. Данная реформа была необходима в связи с двойным подчинением судебных следователей, с одной стороны, Министерству юстиции, с другой, губернатору, т.е. главе территориально-административной единицы. Для устранения такого подчинения предварительное расследование было разделено на две формы, что упорядочило систему и обеспечило относительную независимость судебных следователей [21, с. 66].

Отмечается, что «анализ правового регулирования дознания позволяет на основании статей Устава уголовного судопроизводства 1864 года выявить три формы его организации и проведения:

- проведение мероприятий для проверки сообщений о преступлении или правонарушении;
- реализация поручений, связанная с запросами по местным делам;
- суды» [24, с. 55].

Проведение первого типа дознания

Порядок и основания проверки сообщений о преступлениях регламентировался ст. 253 УУС. Такая проверка проводилась в отношении неустановленных событий, а также событий, сведения о которых поступили от ненадежного лица, информацию от которого следовало проверить.

Второй тип дознания проводился в форме расследования, когда устанавливались события, рассмотрение которых входило в компетенцию мирового судьи (статьи 47, 48, 52 Устава).

Третий тип деятельности состоял в обеспечении сохранения доказательств по только что совершенному преступлению, т.е. проведении неотложных следственных действий, а также поиска и установления преступника (статьи 238, 252–258 УУС). Такое дознание обеспечивало возможность проведения дальнейшего следствия силами следователя.

Должностные лица, осуществляющие дознание, в этой ситуации, заменяли следователя. Вся их деятельность была направлена на установление лица, совершившего преступление, установление лиц, причастных к этому,

свидетелей, потерпевших и т.д. Сотрудники проводили преследование преступника, опрашивали свидетелей, использовали данные существующих уже на тот момент регистрационных учетов, проводили обыски, назначали проведение экспертизы и т.д.

Как видим, дознание было полномочно совершать те же действия, что и следствие, т.е. дознаватели играли роль следователя, устанавливая виновного и определяя степень его виновности.

Можно видеть, что дознание уже на этом этапе развития уголовно-процессуальных отношений носило вспомогательный и обеспечительный характер, а также было направлено на расследование правонарушений и относительно простых уголовных преступлений, которые рассматривал местный мировой судья.

По своей практической и процессуальной природе дознание имело срочный характер, все мероприятия, проводимые в рамках дознания, были направлены на сохранение доказательств, быстрый поиск и фиксацию следов преступления, поиск и обнаружение преступника.

Формирование научно-теоретических основ организации и проведения дознания начинается на этом этапе, т.е. после принятия УУС. В рассматриваемый период ученые формируют концепцию взглядов и теорий относительно дознания, позиционируя его как предварительный и подготовительный этап расследования, деятельность, предшествующая основному расследованию. Интересно, что сам термин дознание был применен не сразу, а только спустя четыре года, после того как сама форма уголовно-процессуальной деятельности была законодательно закреплена.

В целом дознание не рассматривалось как самостоятельная уголовно-процессуальная деятельность, оно было деятельностью в большей степени административной, причастной к уголовно-процессуальным отношениям постольку, поскольку у должностных лиц имелись возможности и физическая доступность быстро оказаться на месте преступления и зафиксировать картину преступления, а также на основании процессуальных мероприятий

найти преступника, обеспечив для следователя, который прибудет позже как совокупность доказательств, так и виновного.

Ученые назвали появление дознания тем фактором, который качественно повысил эффективность работы следователя. Объяснялось это следующими обстоятельствами:

- прежде чем предоставлять следователю собранную информацию, органы полиции должны были их тщательно проверить, чтобы не вводить в заблуждение следователя;
- следователь был освобожден от работы и первичного сбора доказательств (прежде всего, эмоционально окрашенных свидетельских показаний), благодаря чему он имел возможность объективно и беспристрастно, абстрагируясь от безосновательных заявлений, приступить к расследованию, составляя четкую картину происшедшего [56, с. 33]. Другими словами, на следователя не влияла первоначальная картина происшедшего.

В советский период в регулировании деятельности дознавателя происходит определенный откат назад, дознание рассматривается исключительно как административная деятельность полиции, направленная на расследование мелких правонарушений и преступлений, причем собранные дознавателем материалы не рассматривались как доказательства по уголовному делу.

Однако в советский период полномочие осуществлять дознание распространяется не только на органы полиции и сотрудников уголовного розыска, но и на отдельных структурные подразделения, входящие в их состав, что становится предпосылкой современной системы органов дознания, которые достаточно широки и охватывают различные сферы правоохранительной деятельности.

В первые годы советской власти система государственных органов в некоторой степени дублировала административное устройство царской России, поскольку изменить кардинально и сразу весь государственный

механизм не было возможности. Точно так же обстояли дела с законодательной регламентацией полномочий и компетенцией органов и должностных лиц.

К 1922 г. формируется система правоохранительных органов нового государства, создается система судов, прокуратура и адвокатура, отвечающие требованиям нового политического строя и общественных отношений.

В этот же период принимается первый УПК РСФСР, закрепивший дознание как административную и уголовно-процессуальную форму. Глава 8 «О дознании» установила, что дознание проводится по нетяжелым составам уголовных преступлений и правонарушениям и состоит оно в проведении расследования силами сотрудников милиции. Расследование по более тяжким делам проводили следователи, при этом в случае необходимости милиция была обязана провести неотложные следственные действия относительно тяжкого преступления, чтобы собрать необходимые доказательства пока они не утеряны, та также принять меры для розыска преступника по горячим следам. Таким образом, милиция реализовывала два направления деятельности: административное расследование и предварительное расследование уголовных преступлений.

Проблема рассматриваемого этапа развития дознания состояла в том, что четкой регламентации и разграничения дознания и следствия не было, в результате происходило смешение в полномочиях и компетенции, нарушение прав и законных интересов участников, нарушение уголовно-процессуальных процедур.

Развитие общественных отношений, международных связей привело к изменению роли дознания в уголовно-процессуальных отношениях. Так, «обмен международным опытом, участие в международных организациях, присоединение к международным договорам и конвенциям привели к необходимости соблюдения обязательств в сфере защиты прав граждан в рамках уголовного судопроизводства. Поэтому законодательно дознание было четко регламентировано, определены его рамки, а также полномочия и

компетенция сотрудников органов дознания» [49, с. 164]. Это было сделано в Основах уголовного судопроизводства Союза ССР и союзных республик от 25 декабря 1958 г., а также в УПК РСФСР 1960 г. Данными нормативными актами были четко разграничены порядок, условия и содержание дознания и предварительного следствия. Именно этот этап развития органов дознания определил их правовой статус и содержание деятельности на относительно долгий срок [49, с. 164].

Последующее принципиальное изменение дознания приходится на 90-е годы, когда происходил слом старых общественно-политических отношений, экономического и политического устройства государства, в связи с чем возникает необходимость проведения административной реформы. В рассматриваемый период происходит кардинальное изменение правовых основ регулирования отношений, принимается новая Конституция РФ, новые федеральные законы (в рассматриваемой сфере это был Закон о полиции), определяются цели, задачи и принципы осуществления уголовно-процессуальной деятельности правоохранительных и судебных органов, которые были изложены в Концепции судебной реформы.

Согласно новому взгляду, дознание не отвечало потребностям полного, всестороннего и объективного расследования, оно не позволяло полноценно проводить расследование, при совершении дознания не были обеспечены права и законные интересы участников уголовного процесса и должно было быть ограничено в полномочиях и сфере деятельности. Поскольку дознание не могло быть предварительной формой расследования по отдельным категориям уголовных дел, предполагалось, что оно останется как форма организации и проведения неотложных следственных дел [47], т.е. мер, направленных на проведение следственных и процессуальных мероприятий в ограниченный промежуток времени, чтобы установить причастное к совершению преступления лицо и собрать доказательства, которые могут быть утеряны (ст. 119 УПК РСФСР) [49, с. 181].

«Несмотря на подобные взгляды разработчиков судебной реформы, дознание сохранилось как форма предварительного расследования по делам, по которым предварительное следствие необязательно. Более того, сфера полномочий полиции и других органов дознания постепенно расширялась, количество преступлений, которые расследуются в форме дознания увеличивалось» [18]. Такое решение было обусловлено объективными причинами, в пореформенной России увеличилось количество преступлений от небольшой тяжести до тяжких и особо тяжких, поэтому, чтобы разгрузить органы следствия от необходимости расследовать незначительные уголовные проступки, на органы дознания было возложено проведение значительного количества преступлений, которые могли быть расследованы в форме дознания.

Поскольку полномочия органов дознания были расширены, остро встал вопрос обеспечения прав и законных интересов, а также гарантий прав участников уголовно-процессуальных отношений со стороны защиты – подозреваемого и обвиняемого, встал вопрос о соблюдении процессуальных гарантий участников, а также обеспечении контроля и надзора за деятельностью органов дознания.

Уголовный кодекс РФ был принят в 1997 г. [48], изменение вида и перечня составов преступлений по новому уголовному законодательству повлекло закрепление за органами дознания полномочия осуществлять расследование в отношении 57 составов преступлений. Расширение полномочий органов дознания одновременно требовало разработки процессуальных механизмов расследования уголовных преступлений на основе принципа законности.

Ответом стала разработка и принятие в 2001 г. Уголовно-процессуального кодекса РФ [46]. С принятием нового УПК РФ институт дознания получает свое дальнейшее развитие и качественное совершенствование. Так, законодатель устанавливает субъектов процесса дознания, как с административно-организационной, так и правовой позиции,

называя таковыми «орган дознания», «начальника органа дознания» и «дознавателя». Законодатель сокращает сроки проведения дознания, обеспечивая права сторон уголовного судопроизводства, как со стороны защиты (подозреваемый, обвиняемый), так и со стороны обвинения (потерпевший, гражданский истец). Производство дознания в полном объеме закрепляется только в отношении конкретного лица, т.е. лица, которое установлено и идентифицировано.

Ретроспективный анализ развития дознания как уголовно-процессуального института позволяет установить, что дознание на всех этапах развития уголовно-процессуальных отношений сопровождало предварительное расследование. Имея возможность оперативно отреагировать на совершенное преступление, а также тайно проводить мероприятия, органы дознания способны быстро установить причастных к преступлению лиц и установить события преступления.

В связи с этим на дореволюционном этапе развития уголовного судопроизводства дознание было предварительным этапом следствия, обеспечивающим сбор необходимой информации, установление виновного, сбор доказательств, а также расследование преступлений небольшой тяжести, которое затем рассматривал мировой судья.

Справедливо подчеркивается, что «особенности организационно-административного построения системы правоохранительных органов было основанием рассматривать органы дознания как административные органы, а органы следствия, как органы, подчиненные судебному департаменту» [21, с. 66]. В результате вся деятельность органов дознания позиционировалась как административная, при этом запросы на получение необходимой информации, поступающие в органы дознания носили административный, а не уголовно-процессуальный характер, более того, результат исполнения запроса также не имел процессуальной оценки, а являлся основой для проведения предварительного следствия.

Отмечается, что «в советский период продолжает сохраняться подход разделения органов дознания и предварительного следствия, при этом органы дознания осуществляют предварительное расследование по делам, по которым предварительное следствие необязательно» [19, с. 42].

Следует согласиться, что «в современный период развития уголовного судопроизводства происходит значительное изменение в регулировании института дознания. Он позиционируется как орган, осуществляющий предварительное расследование, а также орган, осуществляющие неотложные следственные действия по делам, которые позднее будут расследованы следствием» [19, с. 42].

Структурно положение дознания также четко определяется в законодательстве, устанавливаются должности органов дознания, определяются их полномочия и направления деятельности, обеспечивается контроль и надзор за дознанием. Проведенные изменения позволяют обеспечить принцип законности на данном этапе предварительного расследования, а также обеспечить прав и законные интересы участников судопроизводства.

Можно заключить, что правовое регулирование института задач и полномочий органов дознания, таким образом, процесс динамичный, исторически обусловленный и в настоящее время также продолжающий находится в стадии своего совершенствования и развития.

1.2 Понятие и общая характеристика компетенции органов дознания по действующему уголовно-процессуальному законодательству

Понятие и уголовно-процессуальный статус органов дознания закреплён в УПК РФ, согласно которому к органам дознания относятся государственные органы правоохранительной системы, а также их должностные лица, которые

уполномочены в соответствии с УПК РФ осуществлять дознание (п. 24 ст. 5 УПК РФ).

Анализ данного определения позволяет установить, что законодатель относит к органам дознания две категории лиц, которые с юридической точки зрения могут рассматриваться как юридические лица, имеющие статус государственных учреждений, а также физические лица, имеющие статус должностных лиц. некоторые авторы считают, что невозможно относить к группе юридических лиц, выполняющих определенную функцию, физических лиц, граждан, уполномоченных выполнять должностные обязанности в данных органах [10, с. 349]. По логике в определении должны указываться органы государства, тогда как должностные лица только подразумеваются, поскольку априори государственное учреждение не может решать задачи и выполнять функции без сотрудников, наделенных полномочиями и обязанностями.

С точки зрения служебных и трудовых правоотношений выполнение должностными лицами органа соответствующих действий и есть реализация государственным органом его функций, однако с юридической точки зрения и чисто терминологически формулировка закона неверна, «поскольку должностные лица не могут быть органами дознания ни при каких обстоятельствах, они продолжают оставаться гражданами, физическими лицами, лицами, замещающими служебную должность, но никак не органами» [32, с. 18].

Таким образом, представляется необходимым упомянуть в определении только государственные органы, уполномоченные осуществлять дознание, исключив оттуда указание на должностных лиц, которые и так служат в государственных органах и посредством которых орган выполняет возложенные на него задачи, в данном случае правоохранительную функцию и задачи по осуществлению дознания [32, с. 18].

Таким образом, из определения об органах дознания необходимо исключить упоминание о должностных лицах.

Помимо определения понятия и сути органов дознания законодатель приводит перечень органов государства, которые уполномочены осуществлять деятельность в сфере дознания. Данный подход представляется нам верным, по ряду причин. Исторически сложилось, что функцию дознания осуществляли органы внутренних дел, полиция, которые в разные периоды времени назывались по-разному, однако суть их от этого не менялась, они осуществляли дознание по определенной категории преступлений и неотложные следственные действия по преступлениям, в отношении которых впоследствии должно проводиться предварительное следствие. Однако усложнение общественных отношений, развитие служб и направлений деятельности государственных органов предопределило необходимость организации дознания в иных областях, в тех сферах, куда полиция не может иметь доступа по объективным причинам. Одновременно с этим законодатель не исключает, что преступления могут совершаться и в тех сферах, где полиция оказывается не в состоянии провести дознание либо неотложные следственные действия. Именно поэтому, дабы исключить возможность совершения преступления и оставления его нераскрытым, чтобы исключить ситуацию, когда совершено преступление, а доказательства утеряны и виновный избежал ответственности, потому что рядом не оказалось подразделения дознания органов внутренних дел, законодатель наделил полномочием осуществлять дознание должностных лиц других государственных органов, для которых дознание является не прямой, а дополнительной обязанностью, которая будет реализована в исключительной ситуации.

В качестве примера органов, которые уполномочены законодателем осуществлять дознание можно назвать органы Федеральной службы судебных приставов, начальника органов военной полиции Вооруженных Сил РФ, органы государственного пожарного надзора и др.

Как видим, деятельность указанных органов связана с выполнением других немаловажных функций, в том числе обеспечением пожарной

безопасности, организации правопорядка в деятельности вооруженных сил, исполнения решений судов. Очевидно, что в случае совершения преступления на подведомственной территории или в ситуации, с которой непосредственно столкнулись должностные лица указанных органов может возникнуть необходимость проведения неотложных следственных действий, при этом обращение к подразделениям дознания полиции повлечет промедление и утерю необходимой информации, поэтому законодатель наделил должностных лиц данных органов полномочием осуществлять дознание по делам, по которым предварительное следствие необязательно, а также совершать неотложные следственные действия, дабы обеспечить в будущем полноценное и всестороннее рассмотрение уголовного дела.

В ч. 3 ст. 40 УПК РФ дополняет перечень органов, должностные лица которых уполномочены осуществлять функцию дознания (капитаны морских судов, главы дипломатических представительств и др.), однако если первая категория государственных органов уполномочена осуществлять дознание по уголовным делам, по которым проведение предварительного следствия необязательно, а также осуществлять неотложные следственные действия, то в отношении второй категории государственных органов и должностных лиц сказано, что они уполномочены только осуществлять неотложные следственные действия.

Это объясняется тем, что основная задача второй категории государственных органов никак не связана с правоохранительной деятельностью, при этом учитывая их удаленность от территориальных органов полиции (геолого-разведывательная станция, дипломатическое посольство на территории другой страны, где не действуют полномочия местной полиции, корабли, находящиеся в открытом море и т.д.), а также возможность совершения преступления в подведомственном органе, на подведомственной территории или в подведомственной группе лиц, учитывая необходимость оперативного выявления лица, совершившего преступление, а также «обеспечения сохранности следов преступления, которые помогут

изобличить виновного, законодатель накладывает на руководителей указанных органов или на должностных лиц в определенных ситуациях выполнять обязанности дознавателя и проводить неотложные следственные действия» [30, с. 103].

Таким образом, можно заключить, что органы дознания, перечисленные в ст. 40 УПК РФ, составляют закрытый перечень, т.е. никакие другие органы не могут осуществлять дознание. Что касается второй группы органов, указанных в ч. 3 ст. 40 УПК РФ, то они по правовому статусу не являются органами дознания, однако их должностные лица в определенных ситуациях полномочны осуществлять функцию дознавателя.

Справедливости ради следует упомянуть мнение, согласно которому «все государственные органы, перечисленные в ст. 40 УПК РФ, являются органами дознания» [3]. То есть все органы, начиная от органов внутренних дел и заканчивая консульствами, а также капитанами морских судов, имеют равный объем полномочий в сфере осуществления дознания.

С указанным мнением нельзя согласиться по той причине, что сам законодатель ограничивает государственные органы и должностных лиц, указанных в ч. 3 ст. 40 УПК РФ, указывая, что они имеют право на следующие действия в области осуществления дознания:

- возбуждение уголовного дела в порядке ст. 146 УПК РФ (возбуждение уголовного дела публичного обвинения);
- проведение неотложных следственных действий.

Другими полномочиями в области проведения дознания законодатель перечисленные органы и должностных лиц не наделяет, т.е. объем их полномочий и компетенции в сфере осуществления дознания ограничивается двумя конкретными действиями, проводить дознание по уголовным делам, по которым проведение предварительного следствия необязательно, они не уполномочены и не имеют право, поскольку это будет рассматриваться как превышение должностных обязанностей и злоупотребление полномочиями.

Кроме того, для того чтобы считаться органом дознания в прямом смысле слова, государственный орган должен быть правоохранительным органом, т.е. его основной и непосредственной обязанностью должна быть деятельность, направленная на обеспечение правоохраны в какой-то области. Также в данном органе должно быть создано специальное подразделение, на которое возложено осуществление производства дознания либо выделена должность дознавателя.

Государственные органы, перечисленные в ч. 3 ст. 40 УПК РФ, не являются правоохранительными, в них не создано подразделение, осуществляющее дознание, а также не выделена специальная для этого должность, поэтому считать их органами дознания в прямом смысле нельзя.

Подобная путаница приводит к тому, что органы и должностные лица, неуполномоченные осуществлять дознание, принимают процессуальные решения, на которые они не уполномочены. Так, например, органами прокуратуры Самарской области были отменены постановления должностных лиц органов уголовно-исполнительной системы о возбуждении уголовных дел и об отказе в возбуждении уголовного дела. Данные решения были отменены по той причине, что должностное лицо органа, которое не является органом дознания, приняло процессуальное решение, на которое не было уполномочено, т.е. оно не было субъектом соответствующих уголовно-процессуальных отношений [13, с. 12].

Рассмотрев спектр государственных органов, должностные лица которых уполномочены осуществлять дознание, обратимся к непосредственным полномочиям, которые возлагаются на органы дознания.

УПК РФ накладывает на органы дознания следующие полномочия:

- «производство дознания в отношении уголовных дел, по которым производство предварительного следствия необязательно;
- организация неотложных следственных действий в отношении уголовных дел, по которым будет проводиться предварительное следствие;

– выполнение иных полномочий, указанных в УПК РФ» [42, с. 12].

Следует отметить, что понятие «иные полномочия» является достаточно расплывчатым и представляющим определенную сложность для толкования как для практических работников, так и для ученых, которым приходится проводить глубокий анализ всех положений УПК РФ, чтобы установить спектр всех полномочий органов дознания и их должностных лиц. считаем это недоработкой законодателя и несовершенством юридической техники, в результате чего усложняется восприятие текста закона.

Остается неразрешенным вопрос относительно полномочий осуществлять оперативно розыскную деятельность органами дознания.

Федеральный закон наделяет полномочием осуществлять оперативно-розыскную деятельность определенный круг государственных органов: «подразделения органов внутренних дел, федеральных органов государственной охраны; таможенных органов Российской Федерации; Службы внешней разведки Российской Федерации, Федеральной службы исполнения наказаний» [53].

Как отмечается, «из данного перечня можно сделать вывод, что оперативно-розыскную деятельность осуществляют не сами органы, а только специально созданные в них подразделения. При необходимости, на подразделение, осуществляющее оперативно-розыскную деятельность, возлагается обязанность провести дознание. Данное решение принимается начальником органа дознания» [61, с. 260].

Рассмотрение данных видов деятельности требует уточнения, что с точки зрения уголовно-процессуальной деятельности они являются разными и не должны пересекаться, так, должностное лицо, проводившее оперативно-розыскные мероприятия по делу, не может проводить поэтому делу дознание.

Таким образом, справедливо указано, что «подразделение дознания в органе дознания не уполномочено осуществлять оперативно-розыскную деятельность. Одновременно с этим некоторые государственные органы, уполномоченные на проведение оперативно-розыскной деятельности не

являются органами дознания» [61, с. 260]. Такое разделение вызывает определенные сложности при определении полномочий и компетенции того или иного государственного органа или должностного лица, а также приводит к возложению на неуполномоченных должностных лиц обязанности провести уголовно-процессуальные действия или оперативно-розыскные мероприятия.

По итогам рассмотрения вопросов данной главы можно предложить следующие основные выводы.

Институт дознания прошел долгий путь формирования и развития, будучи изначально административной деятельностью полиции, направленной на установление событий очевидных преступлений и переведенной на определенном этапе в рамки института досудебного расследования отдельных видов преступлений.

Законодатель относит к органам дознания две категории лиц, которые с юридической точки зрения могут рассматриваться как юридические лица, имеющие статус государственных учреждений, а также физические лица, имеющие статус должностных лиц.

Глава 2 Процессуальные полномочия должностных лиц органов дознания и особенности их взаимодействия

2.1 Процессуальные полномочия начальника подразделения дознания и начальника органа дознания

Специфика организации дознания предопределила особенность положения органов дознания, которые не имеют статуса самостоятельного органа, а являются подразделением различных органов правоохранительной системы, например, органы внутренних дел, органы принудительного исполнения, пожарный надзор, военная полиция и т.д. Другими словами, данные органы осуществляют ряд функций, возложенных на них соответствующими нормативными актами, а также реализуют дознание в установленной сфере правоотношений [59, с. 361].

Будучи подразделением в соответствующем органе, орган дознания организован как иерархическая структура, включающая следующих соподчиненных взаимосвязанных должностных лиц – начальник органа дознания, начальник подразделения дознания и дознаватель. С учетом сказанного, можно предположить, что полномочия начальника органа дознания весьма широки и включают не только деятельность в области дознания, но и реализацию задач, поставленных перед соответствующим органом исполнительной власти, начальник подразделения дознания непосредственно руководит соответствующим подразделением, которое является структурной единицей правоохранительного органа и осуществляет в рамках его деятельности дознание. Дознаватель в свою очередь реализует непосредственно деятельность в области дознания согласно уголовно-процессуальному законодательству.

Определив структуру органа дознания и иерархию должностных лиц, рассмотрим их правовой статус и объем полномочий в области дознания.

Правовой статус и объем полномочий начальника органа дознания определяется правовым положением, направлением деятельности и функциональными задачами органа, руководителем которого он является.

Статус начальника органа дознания в настоящее время претерпел определенные изменения. Изначально, «после принятия УПК РФ начальник органа дознания был наделен широким объемом полномочий при осуществлении дознания, он имеет право поручать проверку сообщения о преступлении, принимать по результатам проверки решение, самостоятельно проверять материалы проверки, рассматривать материалы уголовного дела и т.д. Кроме того, в отношении дознавателей, которые уполномочены им проводить расследование, начальник органа дознания обладает полномочиями начальника подразделения дознания. Несмотря на объем полномочий и достаточное сходство этих полномочий со статусом руководителя следственного органа, изначально руководитель органа дознания не был причислен к участникам судопроизводства со стороны обвинения. Только в 2015 году это упущение было устранено и Федеральным законом № 440 руководитель органа дознания был причислен к участникам процесса со стороны обвинения, т.е. его статус был окончательно закреплён и соответствующим образом оформлен» [59, с. 365].

После введения в УПК РФ ст. 40.2 полномочия начальника органа дознания были собраны в одной статье и в настоящее время данное должностное лицо обладает следующими правами при осуществлении дознания:

- «при поступлении сообщения о проверке начальник органа дознания может поручить его проверку дознавателю либо самостоятельно рассмотреть его, также он полномочен участвовать в проверке сообщения и рассмотреть материалы по результатам проверки;
- если для проверки сообщения недостаточно 3 суток, установленных ч. 3 ст. 144 УПК РФ, начальник органа дознания может продлить данный срок до 10 суток;

- для осуществления дознания возлагать полномочия органа дознания на конкретного дознавателя;
- знакомиться и проверять материалы проверки сообщения о преступлении;
- давать дознавателю указания относительно направления расследования и совершения определенных процессуальных действий, которые должны быть письменно оформлены;
- разрешать возражения дознавателя относительно указаний начальника подразделения дознания;
- поручать сотрудникам органа дознания непосредственное исполнение указаний дознавателя или следователя;
- при необходимости принимать решение о расследовании уголовного дела не одним дознавателем, а группой, а также определять ее состав;
- выносить постановление о восстановлении уголовного дела либо отдельных его материалов;
- рассматривать уголовное дело и вносить в него коррективы;
- утвердить составленный дознавателем обвинительный акт или обвинительное постановление по результатам проведенного расследования;
- давать согласие на обжалование дознавателем решения прокурора;
- осуществлять иные полномочия в рамках реализации дознания» [9, с. 1211].

Анализ положений УПК РФ также позволяет выявить следующие полномочия, закрепленные за начальником органа дознания:

- «если по мнению прокурора или суда орган дознания или дознаватель вынесли незаконное или необоснованное постановление об отказе в возбуждении уголовного дела, то начальник органа дознания следит за соблюдением срока, в течение которого указания прокурора или постановления суда об отмене данного

постановления, должны быть исполнены (ч. 6 ст. 148, ч. 7, 8 ст. 148 УПК РФ);

- в ситуации, когда потерпевший не имеет сведений относительно лица, совершившего преступление, решать вопрос о возбуждении уголовного дела, которое относится к категории частного или частно-публичного обвинения (ч. 2 ст. 147, ч. 1.1 ст. 319 УПК РФ);
- в ходе проведения дознания давать согласие дознавателю на проведение отдельных видов процессуальных действий и принятие решений (п. 1 ч. 3 ст. 41 УПК РФ);
- в отдельных ситуациях, когда из суда поступает уголовное дело для проведения предварительного расследования и установления лица, его совершившего для привлечения в качестве обвиняемого, рассматривать их (ч. 3 ст. 306, ч. 6 ст. 321 УПК РФ)» [5, с. 36].

Как видим начальник органа дознания обладает достаточно широкими полномочиями в области дознания, которые позволяют ему как принимать самостоятельные решения по делу, так и делегировать полномочия дознавателям органа. Однако возникает вопрос, все ли необходимые полномочия, закреплены в УПК РФ или имеются пробелы в правовом статусе начальника органа дознания [9, с. 1217].

Подчеркивается, что «анализ полномочий и в целом правового статуса начальника органа дознания показывает, что он не может отменять незаконные или необоснованные постановления дознавателя даже в ситуации, когда они были обжалованы участниками уголовного процесса. Данное право принадлежит только прокурору, который надзирает за дознанием» [5, с. 35].

Н.В. Тютиня отмечает, что, выявляя нарушение начальник органа дознания может передать уголовное дело другому дознавателю, письменно обосновав причины такого решения. Представляется, что такое действие профилактирует нарушение в будущем, но выявленное или обжалованное в настоящем времени нарушение не устраняется [45, с. 238].

В.М. Быков указывает, что «начальник органа дознания и начальник подразделения дознания должны обладать процессуальной возможностью предотвратить, отменить или изменить незаконное или необоснованное решение дознавателя» [5, с. 38]. Данная возможность, говорит автор, не посягает на компетенцию и полномочия прокурора, а является разумеющейся возможностью руководства дознавателя [5, с. 38].

Т.В. Валькова и К.Н. Емельянов также считают, что возможность отменить незаконное или необоснованное процессуальное решение дознавателя со стороны его руководства не посягает на надзорный институт, реализуемый прокуратурой [6, с. 13].

Еще одним важным аспектом в правовом статусе начальника органа дознания является следующая ситуация. Дознаватель, осуществляя расследование уголовного дела встает перед необходимостью применять уголовно-процессуальные действия и меры принуждения, которые санкционируются только судом, т.е. для их применения дознаватель должен получить разрешение суда. Для того, чтобы обеспечить надзор за деятельностью дознания, данное ходатайство проходит предварительную проверку у прокурора, который дает согласие либо отказывает в реализации данного ходатайства перед судом.

Отдельными авторами высказывается предложение о «закреплении положения, согласно которому получение подобного согласия следует закрепить не за прокурором, а за начальником органа дознания» [60, с. 245].

О.А. Чукаева обосновывает «необходимость закрепления за начальником органа дознания права давать согласие на ходатайство перед судом о применении мер пресечения и совершении отдельных процессуальных действий ускорением процесса и исключением двойного контроля со стороны прокурора» [58, с. 61].

Согласимся с такой позицией, поскольку умаления полномочий прокурора в данном случае не происходит, поскольку он участвует в

рассмотрении судом соответствующего ходатайства и прямо осуществляет надзор за проведением дознания.

Подчеркивается, что «еще одним выявленным пробелом в правовом статусе начальника органа дознания является вопрос окончания дознания и принятия начальником органа дознания по нему соответствующего решения. На данном этапе дознания, как было сказано, начальник органа дознания может вернуть уголовное дело дознавателю для проведения дополнительного дознания, однако оснований для такого решения законодатель не предусмотрел. Согласимся, что представляется целесообразным закрепить в качестве оснований для возвращения уголовного дела дознавателю следующие:

- односторонний характер проведения расследования или неполнота дознания;
- существенные нарушения процессуального законодательства при совершении дознания;
- неправильная квалификация деяния;
- нарушение прав участников судопроизводства, в том числе не объяснение обвиняемому его прав при его ознакомлении с материалами уголовного дела» [61, с. 260].

Представляется, что наделение начальника органа дознания указанными полномочиями, процесс организации и проведения дознания будет оптимизирован с точки зрения надзора, а также оперативности принятия решений и совершения процессуальных действий.

Применительно к статусу начальника подразделения дознания отмечается, что «структурно должность начальника органа дознания выражается в единственной должности, тогда как начальником подразделения дознания могут быть несколько лиц, при этом начальник подразделения дознания может также быть заместителем начальника органа дознания» [29, с. 118].

Относительно соответствия статуса начальника подразделения дознания должностным полномочиям сотрудников, осуществляющих предварительное следствие, в научных кругах мнения разделились, некоторые авторы считают, что «статус начальника подразделения дознания схож с положением руководителя следственного органа» [26, с. 232], другие считают, что «больше сходства с положением руководителя следственного органа имеет не начальник подразделения дознания, а начальник органа дознания» [29, с. 118]. Согласимся с позицией, что «сравнивать положение начальника органа дознания со статусом руководителя следственного органа не совсем верно, поскольку в его обязанности входит помимо руководства дознанием также решение множества других организационно-правовых и функциональных задач. При этом начальник подразделения дознания решает именно задачи организации и руководства дознанием, как и руководитель следственного органа, и даже если полномочия начальника подразделения дознания не в пример уже полномочий руководителя следственного органа, тем не менее, с функциональной и уголовно-процессуальной точки зрения они ближе друг другу» [29, с. 118].

В отношении проведения дознания начальник подразделения дознания выполняет контролирующие, организационные, руководящие и иные процессуальные полномочия. Согласно ст. 40.1 УПК РФ начальник подразделения дознания обладает следующими полномочиями:

- «поручать дознавателю проверить сообщение о преступлении, принять решение по результатам проверки относительно возбуждения уголовного дела, а также предпринять меры для проведения неотложных следственных действий, если дело относится к категории расследуемых в рамках предварительного следствия, либо проводить по уголовному делу дознание;
- изъять уголовное дело у одного дознавателя и передать его другому, аргументировав такое решение;

- отменить необоснованное постановление дознавателя, которым производство дознания приостанавливается;
- вынести прокурору ходатайство относительно незаконности или необоснованности постановления дознавателя об отказе в возбуждении уголовного дела» [46].

Справедливо подчеркивается, что «начальник подразделения дознания обладает всеми полномочиями дознавателя и может осуществлять дознание самостоятельно. Если уголовное дело расследуется группой дознавателей, то начальник подразделения возглавляет эту группу. Реализуя руководящую функцию, начальник подразделения дознания полномочен проверять материалы уголовного дела и давать указания дознавателю относительно проведения отдельных процессуальных действий либо направления расследования» [29, с. 118].

Как видим, в статусе начальника подразделения дознания имеет место тот же самый пробел, что и в статусе начальника органа дознания. Имеется в виду невозможность отменить незаконное или необоснованное постановление дознавателя. Для этой цели начальник подразделения дознания полномочен обратиться к прокурору, чтобы последний отменил незаконное постановление дознавателя.

Согласимся, что «полномочия начальника подразделения дознания необходимо расширить, предоставив ему возможность самостоятельно отменять незаконные или необоснованные постановления дознавателя» [58, с. 60]. Это позволит оперативно реагировать на нарушения уголовно-процессуального законодательства, обеспечивая защиту и интересы участников уголовного судопроизводства. В случае, «если дознаватель не будет согласен с решением начальника подразделения дознания или органа дознания, необходимо предоставить ему право опротестовать отмененное постановление у прокурора» [58, с. 60].

Согласимся также и со следующим предложением: поскольку «ни за начальником органа дознания, ни за начальником подразделения дознания не

закреплено полномочие обжаловать решения, принимаемые прокурором по расследуемому уголовному делу, считаем, что данное полномочие должно быть закреплено в соответствующих статьях» [5, с. 61].

2.2 Процессуальные полномочия дознавателя и его взаимоотношения с начальником подразделения дознания и начальником органа дознания

Дознавателем является должностное лицо, в лице которого орган дознания осуществляет дознание по уголовным делам, по которым осуществление предварительного следствия необязательно. Осуществление дознания по конкретному уголовному делу возлагается на дознавателя решением начальника органа дознания в письменном виде.

Содержание полномочий на осуществление дознания раскрывает ст. 41 УПК РФ:

- «дознаватель, расследуя уголовное дело, полномочен самостоятельно производить следственные и иные процессуальные действия;
- дознаватель, определяя продвижение уголовного дела полномочен принимать соответствующие процессуальные решения. В отдельных случаях процессуальная самостоятельность дознавателя ограничена необходимостью получения согласия на проведение следственных действий от начальника органа дознания, прокурора или суда» [46].

С определенного этапа дознаватель был наделен полномочием давать письменные поручения органу дознания на реализацию определенных процессуальных действий, в частности:

- проводить оперативно-разыскные мероприятия;
- производить отдельные следственные действия;
- исполнять постановления о задержании, приводе, заключении под стражу;

- производить иные процессуальные действия (п. 11 ч. 3 ст. 41 УПК РФ).

Анализ содержания данного пункта вызывает определенные вопросы относительно содержания и реализации полномочий дознавателя.

Возможность поручить другому дознавателю или органу дознания проводить розыскные мероприятия и следственные действия содержится помимо указанной статьи еще в 1 ст. 152 УПК РФ. В данной статье поручение дознавателю или органу дознания проведения розыскных или следственных действий связано с необходимостью их осуществления на удалении от места расположения самого дознавателя и места совершения преступления [20, с. 30].

Следует различать между собой розыскные и оперативно-розыскные действия, которые имеют различия в содержании и правовых основаниях осуществления.

Так, понятие розыскных действий раскрывается в п. 38 ст. 5 УПК РФ, согласно которому под розыскными действиями понимаются «процессуальные мероприятия, направленные на установление лица, совершившего уголовное преступление, т.е. по существу розыскные действия включают в себя совокупность процессуальных действий и мероприятий, которые не раскрываются в определении, но предполагается, что их осуществление приведет к установлению и поимке лица, виновного в совершении преступления» [46].

Что касается оперативно-розыскных мероприятий, то данный вид деятельности регулируется Федеральным законом «Об оперативно-розыскной деятельности», ст. 6 которого содержит конкретный и закрытый перечень мероприятий.

Следовательно, розыскные меры более широкое понятие, поскольку оно является многокомпонентным, во-первых, а во-вторых, в каждом случае «дознаватель, орган дознания или следователь самостоятельно определяют

перечень действий, которые будут рассматриваться как розыскные меры и будут направлены на поиск преступника» [2, с. 91].

Из сказанного следует обоснованный вывод, что «дознаватель полномочен поручить органу дознания осуществить оперативно-розыскные мероприятия, но не розыскные меры. Считаем, что это ограничивает возможности дознавателя по осуществлению расследования, поскольку необходимость проведения розыскных мер на удаленной от дознавателя территории не обеспечена соответствующим полномочием, он не может дать поручение дознавателю или органу дознания провести розыскные меры» [2, с. 91]. Данный пробел должен быть устранен путем изложения п. 11 ч. 3 ст. 41 УПК РФ в соответствующей редакции.

Еще один вопрос возникает при анализе полномочия дачи дознавателем поручения относительно исполнения постановления о задержании.

УПК РФ не оперирует в принципе понятием «постановление о задержании» по отношению к деятельности дознавателя. Ст. 91 и 92 УПК РФ регламентируют процедуру задержания лица и фиксации данного действия протоколом о задержании.

Дознаватель мотивированно ходатайствует перед судом о применении к лицу, совершившему преступление, меры пресечения в виде заключения под стражу, на основании чего «суд выносит постановление об избрании меры пресечения, причем данное постановление может быть вынесено как очно, так и заочно. Если в ходе расследования лицо задерживается, то органу дознания может быть поручено исполнить постановление о заключении под стражу, а не исполнение постановления о задержании» [42, с. 69].

В результате применения термина, отсутствующего в УПК РФ, складывается ситуация, когда дознаватель дает поручение, результатом которого могут быть нарушение прав и законных интересов участников уголовного судопроизводства. Объективно, в настоящее время отсутствует правовая основа для выполнения поручения дознавателя - постановления о задержании. Если орган дознания, которому было поручено исполнить

постановление о задержании, будет осуществлять какие-то процессуальные действия – задержание, личный обыск – данные действия могут быть признаны незаконными, а объекты, которые были изъяты в ходе обыска, недопустимыми, поскольку они были изъяты с нарушением требований УПК РФ.

Таким образом, необходимо внести изменение в ст. 41, закрепив за дознавателем право давать поручение органу дознания об исполнении постановления о заключении под стражу и проведении, в связи с этим необходимых процессуальных мероприятий.

Еще одно положение, требующее пояснения, связано с дачей дознавателем письменного поручения органу дознания осуществить следственные действия, привод и иные процессуальные действия.

Если понятие следственных действий и привода пояснений не требует, то раскрыть содержание «иных процессуальных действий» необходимо, поскольку они имеют определенные ограничения.

Смысл совершения иных процессуальных действий состоит в ускорении продвижения расследования уголовного дела, экономии временных и человеческих ресурсов. Так, если для совершения какого-либо процессуального действия дознавателю необходимо ехать в командировку, он может поручить сделать это дознавателю или органу дознания, расположенному в соответствующем регионе. К таким процессуальным действиям относится, например, объявление лицу постановления о признании его потерпевшим, разъяснение данному лицу его уголовно-процессуального статуса, ознакомление потерпевшего с результатами проведенной экспертизы и т.д.

Очевидно, что «не все процессуальные действия дознаватель может поручить выполнять другому дознавателю или органу дознания. Так, например, нельзя передать право выносить постановления по уголовному делу, которое поручено данному дознавателю, недопустимо перепоручить предъявлять обвинение подозреваемому. Данные процессуальные действия

крайне важны для продвижения уголовного дела, поэтому их совершение и ответственность за их последствия лежат на самом дознавателе» [12, с. 249].

В свете сказанного согласимся, что «дознаватель не самостоятелен при осуществлении дознания, его решения модерируются руководством – начальником органа дознания и начальником подразделения дознания, а также прокурором в рамках надзорной деятельности» [12, с. 249].

Если сравнивать правовой статус следователя и дознавателя, то следователь наделен правом самостоятельно определять вектор развития и движения расследования (п. 3 ч. 2 ст. 38 УПК РФ), тогда как дознаватель такой возможности не имеет.

Прокурор, обладая необходимыми полномочиями, дает указания дознавателю относительно совершения необходимых неотложных действий, о ходе расследования и т.д.

«Определенный вклад в процесс дознания осуществляет начальник подразделения дознания, который правомочен давать указания относительно хода расследования, порядке фиксации доказательств, производстве необходимых процессуальных действий, в том числе неотложных следственных действий. Начальник подразделения может давать указания относительно квалификации расследуемого преступления, выборе меры пресечения, об объеме обвинения (п. 2 ч. 3 ст. 401 УПК РФ)» [3].

И здесь возникает сложность, связанная с тем, что «у дознавателя с одной стороны и прокурора с начальником органа дознания с другой, могут быть диаметрально противоположные взгляды на перспективу и порядок расследования уголовного дела» [3].

Справедливо обращается внимание, что «дознаватель имеет право обжаловать указания начальника подразделения дознания и прокурора, если не согласен с ними, руководителю органа дознания либо вышестоящему прокурору, однако сам факт обжалования не приостанавливает необходимость выполнения указаний, данных дознавателю» [12, с. 249].

Нельзя не согласиться с замечанием, что «порядок рассмотрения жалобы дознавателя прокурором регламентирован в ст. 124 УПК РФ, тогда как порядок аналогичного действия руководителем органа дознания не установлен» [55].

В настоящее время «дознавателю не требуется согласие прокурора на возбуждение уголовного дела за исключением случаев расследования уголовных дел, которые относятся к категории частного и частно-публичного обвинения. В этом случае картина может выглядеть следующим образом. Дознаватель проводит проверку материалов и с согласия начальника подразделения дознания и руководителя органа дознания выносит постановление об отказе в возбуждении уголовного дела. Собранные материалы он направляет прокурору для решения вопроса о законности и обоснованности принятого решения» [55].

Прокурор, проверив материалы дела, решает, что основания для возбуждения уголовного дела имеют место, а постановление об отказе в возбуждении уголовного дела, принятое дознавателем незаконное. Прокурор в этом случае выносит постановление об отмене соответствующего постановления дознавателя, которое является для последнего обязательным. В этой ситуации «дознаватель, будучи не согласен с решением прокурора, может его обжаловать вышестоящему прокурору, однако выполнить указание прокурора он обязан, т.е. на этом этапе дознаватель обжалует постановление прокурора и возбуждает уголовное дело. Следственная практика исходит из того, что пока вышестоящий прокурор рассматривает жалобу дознавателя, сам дознаватель в рамках возбужденного уголовного дела осуществляет необходимые следственные действия» [37].

Еще одной возможностью дознавателю влиять на продвижение расследования по уголовному делу является возможность обжалования указания прокурора относительно возврата материалов уголовного дела для проведения дополнительного дознания либо внесения изменений в

обвинительный акт или обвинительное постановление (так называемое пересоставление) или проведение дознания в общем порядке.

Данное обжалование осуществляется с согласия начальника органа дознания.

Ранее у дознавателя такой возможности не было, они не могли напрямую обжаловать указания прокурора, поэтому им приходилось изыскивать обходные пути, например, указывается, что «орган дознания направлял вышестоящему прокурору материалы уголовного дела с указаниями прокурора, чтобы оценить законность и обоснованность принятого нижестоящим прокурором решения» [12, с. 338].

Можно заключить, что несмотря на определенные ограничения и рамки, дознаватель наделен определённым инструментарием для отстаивания собственных решений по расследуемому уголовному делу, а также частичному определению его направления. Следует добавить, что целесообразно закрепить за дознавателем право обжалования постановления прокурора об отмене постановления о возбуждении уголовного дела. В данном случае, дознаватель приобретает относительную широту полномочий относительно расследования уголовного дела, по которому он проводил проверку материалов.

2.3 Особенности процессуального взаимодействия органов дознания со следователем

Важной областью дознания в уголовно-процессуальных отношениях является взаимодействие органа дознания и следователя, которое осуществляется в разных форматах и ставит целью решение разного рода задач, которые, однако, в конечном итоге направлены на достижение поставленной цели – расследование уголовного дела, предотвращение совершения преступлений в будущем, а также поиск и установление виновного, и передача его органам правосудия.

Процессуальные формы взаимодействия следователя и органа дознания и его должностных лиц регламентируются законодательно и облегаются в соответствующие формы.

Можно выделить следующие формы процессуального взаимодействия органов дознания со следователем:

- «следователь поручает органу дознания провести оперативно-розыскные мероприятия, следственные и процессуальные действия (п. 4 ч. 2 ст. 38 УПК РФ);
- следователь совместно с органом дознания осуществляет следственные и процессуальные действия (п. 4 ч. 2 ст. 38, ч. 7 ст. 64 УПК РФ)» [41].

Правовым основанием взаимодействия следователя и органа дознания, а также обязанности органа дознания выполнять поручения следователя являются нормы УПК РФ (ст. 38 УПК РФ), п. 9 ст. 12 Федерального закона «О полиции» [52], ст. 7 Закона РФ «Об оперативно-розыскной деятельности» [53].

Следователь может поручить органу дознания осуществить как оперативно-розыскные мероприятия, следственные и процессуальные действия.

Как показывает практика поручение следователем органу дознания провести следственные и процессуальные действия является наиболее распространенной формой взаимодействия.

Важно учитывать, что «данная форма поручений основывается на передаче от следователя органу дознаний конкретных поручений, заданий на выполнение определенных действий, имеющих статус оперативно-розыскных мероприятий либо следственных или процессуальных действий. Каждое такое задание должно быть письменно оформлено» [8, с. 19]. Основанием для такого подхода является, во-первых, равнозначный (не подчиненный) статус органов следствия и органов дознания, во-вторых, обоснование для совершения процессуально значимого действия, в-третьих, необходимость документационного оформления всех процессуальных действий, в-четвертых,

необходимость использования результатов процессуальных действий в дальнейшем расследовании.

Требование о письменном оформлении поручения имеет ряд преимуществ перед письменным изложением задания. В письменном поручении можно четко обозначить перечень и сущность следственных и оперативно-розыскных мероприятий, условия их реализации, предоставить органу дознания другую необходимую информацию [41].

Письменное поручение может содержать тактику проведения следственного действия, которую следователь, как лицо, обладающее более широким спектром информации, может учесть и запланировать.

Исключением из требования оформления письменного поручения является ситуация, когда подозреваемый не установлен. В этой ситуации орган дознания продолжает совершать необходимые оперативно-розыскные и розыскные меры для установления и поиска подозреваемого, т.е. в данном случае поручение носит длящийся характер и реализуется до того момента, пока не будет решена поставленная задача [16, с. 6].

Практика показывает, что письменные поручения органу дознания не всегда содержат необходимый объем и полноту сведений относительно будущего следственного или процессуального действия либо оказываются сформулированы таким образом, что не позволяют совершить их с необходимой эффективностью либо, не нарушая уголовно-процессуальное законодательство.

Следователь должен так составить поручение, чтобы оно было четким, понятным, не позволяло двойного толкования.

Рассмотрим на примерах, какие ошибки совершают следователи, формулируя для органа дознания поручения.

Например, следователь поручил органу дознания «установить мужчину, который вызвал скорую помощь и обеспечить его явку в ОВД». В данном случае следователь ожидает, что орган дознания найдет мужчину и приведет его для совершения других процессуальных действий. Однако для того, чтобы

привести мужчину в ОВД нет правовых предпосылок. Для того, чтобы привести лицо для совершения процессуальных действий существует процедура привода, однако она реализуется если имеет место факт неявки лица (а этого в рассматриваемой ситуации нет). Далее, отсутствует постановление следователя о приводе. Если мужчина должен самостоятельно прийти в ОВД, то ему необходимо указать какого числа и в какое время это следует сделать, однако следователь не предоставил такую информации органу дознания. Более верным в данной ситуации было бы поручить органу дознания найти мужчину, установить его личность и сообщить данные о нем следователю, после чего следователь смог бы вызвать мужчину для беседы или допроса.

Если бы данный мужчина подозревался в совершении преступления, то поручение следователя было бы верным, поскольку органы полиции в случае подозрения лица в совершении преступления имеют право доставить его в территориальный орган полиции.

Рассмотрим еще один пример составления поручения органу дознания. Следователь поручил органу дознания произвести «выемку видеозаписи с камер наблюдения в помещении Дома культуры. В случае необходимости произвести выемку необходимых для расследования уголовного дела видеозаписей с других камер.

В данном случае слово «выемка» не означает соответствующего процессуального действия, поскольку в этом случае следователь бы предоставил информацию относительно того, что, где и у кого необходимо изъять. В данном случае выемка должна пониматься буквально. Возникает вопрос, как процессуально оформить данное действие и каковы его правовые основания? Совершая данное действие, сотрудники органа дознания оказываются вне правового поля. Кроме того, следователь не указал, за какой период должны быть изъяты сведения, т.е. данный вопрос должен быть решен сотрудниками органа дознания. В этой ситуации следователь перекладывает

на орган дознания вопросы ведения расследования и объем совершаемых действий.

Согласимся, что «логичнее было бы поручить органу дознания установить лицо, которое совершило преступление, свидетелей преступления и очевидцев. На основании такого поручения сотрудники органа дознания изучили бы имеющиеся видеокамеры и их содержание, после чего видеозаписи были бы изъяты органом дознания либо следователем на основании соответствующего процессуального документа» [2, с. 96].

«Помимо поручения проведения розыскных мероприятий, следственных действий и процессуальных действий, следователь полномочен поручать органу дознания проведение оперативно-розыскных мероприятий» [2, с. 96]. Важно учитывать, что вмешиваться в проведение данного вида мероприятий следователь не имеет права, однако давать поручения на их проведение законодательство его уполномочило (п. 4 ч. 2 ст. 38 УПК РФ). Учитывая, что проводить оперативно-розыскную деятельность может только орган дознания, становится понятной причина и предпосылка самого факта взаимодействия следователя и органа дознания [2, с. 96].

«Поручая органу дознания провести оперативно-розыскные мероприятия, следователь формулирует следственную задачу, на основании которой сотрудники органа дознания самостоятельно определяют перечень и содержание оперативно-розыскных мероприятий» [17, с. 31].

Орган дознания обязан уведомлять следователя о ходе и результатах выполнения соответствующего поручения, соответственно следователь имеет право требовать такого информирования (ч. 4 ст. 157 УПК РФ).

Поскольку следователь оформляет поручения органу дознания в письменной форме, соответственно и обратное движение информации осуществляется в той же письменной форме. Если сотрудники органа дознания посчитали необходимым провести дополнительные оперативно-розыскные мероприятия, их результат также оформляется в письменном виде и предоставляется следователю [25, с. 180].

Поскольку часть оперативно-розыскных мероприятий проводится гласно и их результатом являются соответствующим образом оформленные документы (письменные объяснения граждан, справки, выписки, рапорты полиции и т.д.), эти документы приобщаются к уголовному делу, при этом следователь со своей стороны имеет право потребовать предоставить их вместе с обобщением по результатам проведенных оперативно-розыскных мероприятий.

Взаимодействие следователя и органа дознания может быть выражено в поручении проведения следственных действий. Причиной такого поручения могут быть следующие обстоятельства:

- следователь не успевает охватить весь спектр следственных действий, которые необходимо выполнить в короткие сроки;
- применение тактического приема при реализации следственных действий (необходимость проведения одновременно серии обысков, поскольку проведение их последовательно может спугнуть подозреваемых и побудить их скрыть вещественные доказательства; необходимость проведения одновременно нескольких допросов, поскольку в противном случае подозреваемые или свидетели могут договориться либо заинтересованные участники процесса могут запугать или подкупить свидетелей или сообщников);
- необходимость применения специального оборудования, которое имеется в распоряжении только органа дознания.

Привлечение органа дознания в этих целях способствует оперативному и эффективному проведению расследования, а также полному и качественному обеспечению его доказательственной базой.

Проведение органом дознания следственных действий оформляется соответствующими процессуальными документами, которые также предоставляются следователю.

Несмотря на то, что уголовно-процессуальное законодательство не указывает конкретный перечень следственных действий, которые следователь

может поручить органу дознания, однако практика показывает, что выбор следственных действий ограничен определенными условиями.

В литературе перечисляются те причины и условия, при наличии которых следователь не может и не должен поручать определенные следственные действия (отметим, что выбор действий в отдельных случаях может быть вполне определенным, а в других находиться на усмотрении следователя). Итак, «следователь не должен поручать органу дознания проведение тех следственных действий, при которых компетенция и полномочия следователя будут переданы органу дознания, т.е. те следственные действия, при которых должностное лицо должно принимать процессуально значимые решения, оценивать доказательства, определять дальнейшее движение следствия» [31, с. 403].

Нельзя поручать те следственные действия, которые потребуют от сотрудников органа дознания глубокого и полного знания материалов уголовного дела.

Если проведение следственного действия может быть уникальным, неповторимым и исключительно важным, следователь должен сам организовать и провести его.

Если проводимое следственное действие требует от исполнителя обширных знаний и опыта проведения подобного рода действий, их специфики и особенностей.

Как видим, данные условия направлены на сохранение полной информации об уголовном деле только у следователя, а также обеспечение качественного расследования, подконтрольного следователю, который несет за него ответственность. Следует признать, что на практике такой подход часто нарушается, в результате чего органу дознания поручаются для выполнения сложные следственные действия, которые не входят в сферу компетенции орган дознания.

Поручение о проведении следственного действия составляется в виде отдельного поручения, которое чаще всего облекается в форму служебного

письма. К документу могут прилагаться дополнительные документы, которые необходимы для реализации поручения либо дополнительные сведения. Например, если для производства следственного действия необходимо постановление следователя, поручение должно сопровождаться таким постановлением, если от органа дознания требуется провести допрос, то следователь указывает, какие вопросы требуется задать, и какая информация его интересует с точки зрения расследования уголовного дела [15, с. 91].

Обращает внимание, что «относительно сроков выполнения следственных действий по поручению следователя, данный вопрос УПК РФ в ч. 1 ст. 152 решил аналогично ранее действовавшему правилу о десятидневном сроке исполнения поручения следователя (ч. 3 ст. 132 УПК РСФСР). Кроме того, вопрос сроков выполнения поручения следователя решается в ведомственном нормативном акте - Положении «Об организации взаимодействия подразделений органов внутренних дел при раскрытии и расследовании преступлений» № 280-дсп от 26.03.2008 г., которые также устанавливают срок в 10 дней для выполнения поручения следователя» [41].

Считаем такой подход не совсем верным и обоснованным, поскольку сущность и специфика следственных мероприятий значительно отличается, поэтому 10 дней для некоторых действий будет крайне мало, например, для осуществления ареста или изъятия периодически поступающей корреспонденции, либо крайне много, когда речь идет об обыске на квартире у подозреваемого, который в любой момент может избавиться от улик.

Согласимся с позицией, что «единого срока для выполнения поручений следователя нет, поэтому в законодательстве необходимо установить минимальный и максимальный сроки реализации следственных действий по поручению следователя, закрепив за самим следователем право в поручении органу дознания определять срок для выполнения поручаемого действия» [39].

Еще одной формой взаимодействия следователя и органов дознания является совместное производство следственных и иных процессуальных

действий. В ч. 4 ст. 38 УПК РФ такая форма называется, как «содействие при производстве следственных и иных процессуальных действий».

Законодатель не закрепляет ни перечень, ни формы проведения содействия, при этом следователь сам определяет для реализации каких следственных действий и в каком формате ему потребуется содействие органа дознания.

Причинами возникновения такой необходимости являются невозможность следователю самостоятельно реализовать следственное мероприятие либо необходимость проведения параллельно дополнительных мероприятий, которые являются прерогативой органов дознания.

Содействие следователю при реализации следственных действий осуществляется в разной форме, которая зависит от вида следственного действия и поставленной задачи, т.е. выбор формы содействия лежит на следователе.

В качестве форм содействия органа дознания следователю можно назвать следующие:

- «непосредственное участие сотрудников органа дознания в производстве следственного действия, например, участие в обыске, выемке, осмотре и т.д.
- присутствие на месте проведения следственного действия с целью пресечения нарушений со стороны посторонних и заинтересованных лиц» [20, с. 32].

Сотрудники органа дознания участвуют в реализации трудоемких, больших по объему (территория, объекты обследования и т.д.) следственных действий. Содействие выражается в непосредственном физическом участии и выполнении конкретных действий, которые имеют процессуальный и организационно-тактический характер.

В качестве выводов по итогам данной главы укажем следующие положения.

Специфика организации дознания предопределила особенность положения органов дознания, которые не имеют статуса самостоятельного органа, а являются подразделением различных органов правоохранительной системы, например, органы внутренних дел, органы принудительного исполнения, пожарный надзор, военная полиция и т.д.

В целом взаимодействие следователя и органов дознания можно условно подразделить на осуществление органами дознания самостоятельных действий, направленных на расследование уголовного дела, и совместных действий, направляемых следователем.

Органы дознания являются существенным практическим подспорьем для следователя при расследовании им уголовных дел, поскольку с одной стороны, органы дознания реализуют присущую им функцию, реализацию оперативно-розыскной деятельности, а с другой, оказывают содействие следователю при реализации им следственных действий.

Несмотря на определенные ограничения и рамки, дознаватель наделен определённым инструментарием для отстаивания собственных решений по расследуемому уголовному делу, а также частичному определению его направления.

Глава 3 Совершенствование процессуальной деятельности органов дознания

3.1 Совершенствование прокурорского надзора и судебного контроля за процессуальной деятельностью органов дознания

Обеспечение соблюдения принципа законности, а также гарантированности прав и законных интересов участников уголовного судопроизводства на этапе досудебного расследования требуют организации контролирующих и надзорных мероприятий, проводимых в отношении органов дознания. Поэтому организация прокурорского надзора и контроля суда за деятельностью органов дознания является важным элементом уголовно-процессуальной деятельности рассматриваемого органа.

Об актуальности организации прокурорского надзора и судебного контроля свидетельствует статистика. Так, на рисунке 1 представлены сведения о количестве возвращенных уголовных дел прокурором для дополнительного дознания.

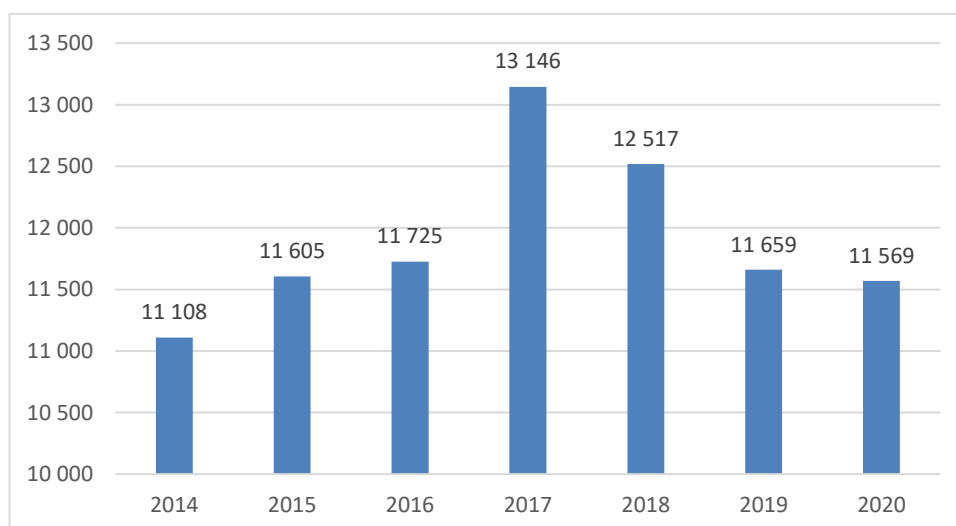


Рисунок 1 - Возвращено уголовных дел прокурором для дополнительного дознания (тыс.) [36]

На рисунке 2 представлены статистические сведения относительно количества возвращенных судом прокурору уголовных дел, расследованных в порядке ст. 237 УПК РФ, т.е. расследованных в сокращённой форме, в результате чего были нарушены права и законные интересы участников производства.

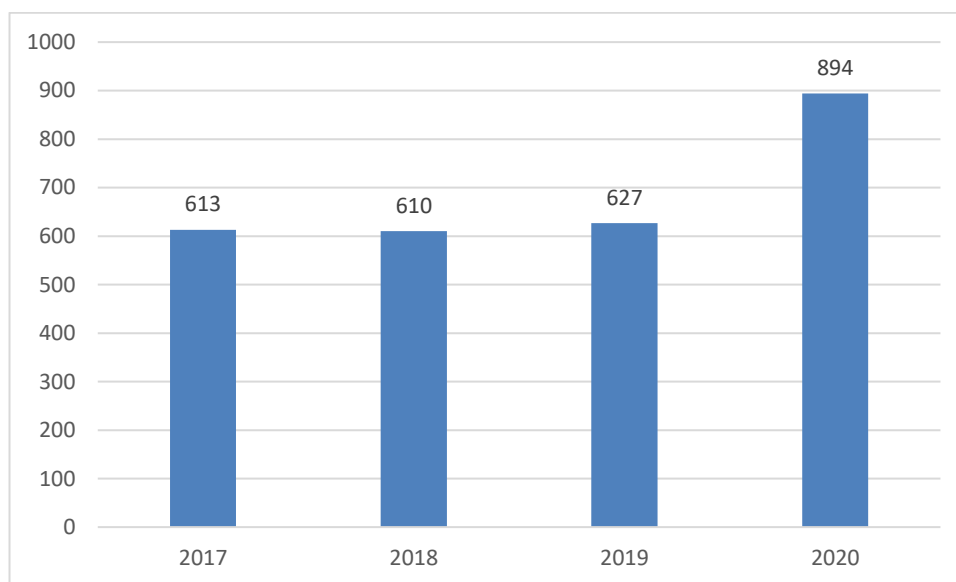


Рисунок 2 - Возвращено судом прокурору уголовных дел в порядке ст. 237 УПК РФ, расследованных в сокращенной форме дознания (тыс.) [36]

Прокурор наделен весьма широкими полномочиями относительно руководства дознанием и направления действий дознавателя. Так, «на основании ст. 37 УПК РФ прокурор уполномочен давать дознавателю письменные указания относительно направления движения расследования, прокурор дает согласие или отказывает в возбуждении дознавателем перед судом ходатайства относительно избрания, изменения или отмены меры пресечения. Прокурор, если посчитает постановление дознавателя незаконными или необоснованными, имеет право их отменить. Кроме того, прокурор имеет возможность отстранить дознавателя от расследования при нарушении им требований УПК РФ» [55].

Прокурор имеет право вернуть уголовное дело на проведение дополнительного дознания или исправления обвинительного акта, в установленных п. 2 ч. 1 ст. 226 УПК РФ случаях.

Приведем пример, оснований возвращения прокурором материалов уголовного дела для проведения дополнительного дознания.

Так, прокурором Октябрьского района Еврейской автономной области уголовное дело возвращено начальнику группы дознания для производства дополнительного расследования в отношении жителя с. Амурзет, обвиняемого в совершении преступления, предусмотренного ч. 1 ст. 158 УК РФ.

В ходе изучения материалов уголовного дела прокурор установил, что в ходе проведения дознания были допущены нарушения уголовно-процессуального законодательства, в результате чего обвинительный акт не может быть утвержден, а уголовное дело направлено в суд. Кроме того, обвинительное заключение не соответствует требованиям ст. 225 УПК РФ, в том числе отсутствует информация, характеризующая личность обвиняемого [14]. По результатам исследования дело было возвращено на проведение дополнительного дознания.

Объем и широта полномочий прокурора характеризует его деятельность как процессуальное руководство производством дознания [11, с. 312].

А.В. Пономарева делает акцент на том, что процессуальное руководство полностью отдано органам прокуратуры, в результате чего складывается ситуация двойного контроля – ведомственного и прокурорского, более того, в некоторых аспектах имеет место двойной прокурорский надзор (когда прокурор дает согласие на ходатайство перед судом об избрании меры пресечения, а также принимает участие в заседании, на котором разрешается данное ходатайство) [35, с. 96].

Как отмечается в литературе, «сложившаяся ситуация смещения правовой регламентации обусловлена закреплением законодателем в п. 4 части 2 ст. 37 УПК РФ полномочий за прокурором давать указания дознавателю относительно дальнейшего движения расследования, его направления и

основных процессуальных действий» [35, с. 97]. В результате сложилась ситуация, когда дознаватель выступает безвольным исполнителем указаний прокурора, осуществляет реализацию его видения относительно порядка расследования уголовного дела, выполняет указания без возможности выражения собственного мнения [35, с. 97].

Совокупность актов, регламентирующих дознание составляет двухуровневую систему, состоящую из актов федерального законодательства и ведомственных актов.

Федеральные законы – УК РФ составляет исходную точку реализации дознания как уголовно-процессуального института, тогда как УПК РФ устанавливают общие положения и рамки деятельности органа дознания.

На ведомственном уровне акты органов дознания носят преимущественно организационно-правовой характер, тогда как акты органов прокуратуры регламентируют порядок регулирования деятельности органов дознания [55]. Например, «ст. 6 Приказа Генерального Прокурора РФ от 23.10.2014 № 150 устанавливает, что орган дознания полномочен давать дознавателю указания относительно расследования уголовного дела, при этом письменные указания органа дознания и прокурора являются обязательными для исполнения дознавателем» [3]. Дознаватель в соответствии с названным приказом имеет право «обжаловать данные ему указания, указания со стороны органа дознания прокурору, а указания прокурора, с которыми он не согласен, в вышестоящие органы прокуратуры, причем факт обжалования не является основанием для невыполнения данных указаний» [38].

В результате не только УПК РФ, но и ведомственные акты закрепляют двойственный подход к организации контроля за дознанием. Такая ситуация, отмеченная нами ранее, вызывает вопросы в юридической среде и неоднозначные оценки. Так, многие ученые-процессуалисты предлагают расширить контролирующие полномочия начальника органа дознания как более близкого дознавателю, чтобы обеспечить оперативность разрешения

вопросов и качество выполнения дознания. Среди предложений по изменению статуса руководителя органа дознания называются следующие:

- «наделить начальника органа дознания правом отстранить дознавателя от расследования уголовного дела, если будет установлено, что он совершил нарушение уголовно-процессуального законодательства;
- по результатам проверки материалов продлить срок рассмотрения заявления о преступлении;
- отменять незаконные или необоснованные постановления дознавателя об отказе в возбуждении уголовного дела с требованием вынести постановление о возбуждении уголовного дела и принять уголовное дело к расследованию;
- по результатам собранных материалов принять решение об объединении уголовных дел» [58, с. 61].

Представляется, что наделение начальника органа дознания указанными полномочиями в сфере регулирования и направления дознания создадут условия для оперативного рассмотрения процессуальных вопросов, быстрого принятия необходимых решений, а также ускорения процесса расследования без нарушения прав и законных интересов заинтересованных лиц.

С другой стороны, прокурорский надзор продолжает оставаться важным механизмом, гарантирующим и обеспечивающим соблюдение прав человека в рамках уголовного судопроизводства. Именно для этого «прокурор наделен более широкими полномочиями в сравнении с должностными лицами органа дознания. Поскольку цель и задачи прокуратуры состоят в обеспечении законности осуществления дознания, тогда как задачами начальника органа дознания являются помимо руководства подразделениями дознания и деятельностью дознавателей, также решение иных функциональных вопросов, которые находятся в компетенции органа дознания» [58, с. 61].

Поэтому механизм обжалования указаний и решений прокурора относительно действий и решений дознавателя не свидетельствует о

необъективности либо не профессиональности действий прокурора (напротив, статистика свидетельствует о сокращении количества обжалований указаний и решений прокурора [40, с. 192]), он обеспечивает уравнивание правовых статусов участников уголовного процесса в ходе производства дознания [1, с. 48].

Полномочия прокурора относительно руководства дознанием свидетельствует об особой роли прокурора в уголовном процессе, поскольку именно он является гарантом соблюдения участниками процесса со стороны обвинения прав и законных интересов участников процесса со стороны защиты.

Важно учитывать, что, осуществляя надзор за дознанием, прокурор отслеживает правомерность процессуальных действий и решений не только дознавателя, но и начальника органа дознания. Об этом свидетельствует право дознавателя обжаловать решение начальника органа дознания прокурору, а не иному должностному лицу. Такая связка демонстрирует отслеживание прокурором решений и действий всех участников процесса дознания в их системной иерархии [57, с. 174].

Можно заключить, что прокурор, имея полную картину процессуальной деятельности дознавателя и начальника органа дознания, отвечает за результативность и качество проведенного дознания, соблюдение должностными лицами органа дознания соблюдения ими требований УПК РФ, а также, установленных сроков, что также свидетельствует об отсутствии заинтересованности со стороны прокурора в необоснованном возврате уголовного дела на проведение дополнительного дознания [35, с. 96].

Осуществляя надзор, прокурор решает две задачи: обеспечивает соблюдение закона, чтобы ни один невиновный не был привлечен незаконно к уголовной ответственности и при этом, чтобы ни одно преступление не осталось нераскрытым, а виновные лица избежали бы уголовной ответственности.

Одновременно с этим в практической деятельности прокурора выявляется определенная сложность, не позволяющая ему в полной мере реализовать решение указанных задач.

В настоящее время остро стоит необходимость возвращения прокурору полномочия возбуждать уголовное дело. В настоящее время прокурор обладает полномочием направить в орган дознания материалы с мотивированным постановлением о возбуждении уголовного дела (п. 2 ч. 2 ст. 37 УПК РФ), однако данное полномочие не является эффективным. Широко распространена практика, когда прокурор должен добиваться возбуждения уголовного дела путем отмены незаконных и необоснованных постановлений об отказе в возбуждении уголовного дела, давая письменные указания органу дознания об устранении нарушений закона и т.д.

Данные статистики свидетельствуют, что прокурорами в органы дознания было направлено 52274 материалов для рассмотрения и возбуждения уголовных дел, однако по итогу было возбуждено только 44628 уголовных дел, по остальным были вынесены постановления об отказе в возбуждении [43].

Если бы прокурор обладал полномочием возбуждать уголовное дело, то по всем остальным делам было бы проведено расследование, виновные были бы привлечены к ответственности, а потерпевшие получили бы правовую защиту.

С учетом сказанного считаем, что институт прокурорского надзора должен быть трансформирован. С одной стороны, необходимо расширить полномочия начальника органа дознания для повышения оперативности и качества расследования, а с другой стороны, необходимо предоставить прокурору право выносить постановление о возбуждении уголовного дела и последующей передачей материалов в орган дознания для проведения расследования.

Такое соотношение ведомственного контроля и прокурорского надзора обеспечит быстроту и оперативность расследования уголовных дел,

качественное решение возникающих в процессе дознания вопросов, а также обеспечит защиту прав и законных интересов граждан средствами прокурорского реагирования.

В отличие от прокурорского надзора контроль суда за дознанием имеет иные правовые основания и объем полномочий.

Правовой статуса суда закреплён в ст. 15 УПК РФ. Решая задачу контроля законности и обоснованности деятельности органов дознания, суд с одной стороны ограничен процедурами осуществления судебной деятельности и требованиями, а с другой, фактически не проявляет активной позиции даже там, где это возможно и необходимо [23, с. 49].

Позиция суда состоит в оценке предоставленной информации, т.е. в ситуации, когда дознаватель ходатайствует о применении меры пресечения, он должен предоставить суду обоснование для выбора именно этой меры и обоснованности ее применения, на основании чего суд удовлетворяет ходатайство или отказывает в его удовлетворении [7, с. 291]. Соответственно лицо, обжалующее незаконный или необоснованный отказ в возбуждении уголовного дела, должно предоставить подтверждение необоснованности и законности постановления, и только в этом случае суд сможет защитить нарушенные права заявителя. При рассмотрении каждого вопроса суд требует предоставления фактов, подтверждающих или опровергающих заявление [22, с. 83], [27, с. 18].

Подчеркивается, что «для защиты прав заявитель должен собрать необходимые материалы, доказывающие нарушение его прав, предоставить их суду и обеспечить аргументацию своей позиции. При таком положении дел роль суда представляется пассивной, поскольку суд не вмешивается в дела органов дознания, а только рассматривает ходатайства или жалобы» [7, с. 291].

Считаем такое положение дел не соответствующим запросу общества на защиту прав и интересов. Считаем необходимым на современном этапе разработать форму судебно-контрольной деятельности, которая сделает суд в более активную позицию в отношении защиты и обеспечения прав участников

уголовного процесса. Соблюдение судебно-контрольной деятельности в сфере дознания позволит структурировать судебный контроль, сделать его более явным, что создаст условия соблюдения законности в деятельности органов дознания.

3.2 Направления повышения эффективности процессуальной деятельности органов дознания

«Изменение статуса процедуры дознания уже давно перевело его из положения «начальной» формы расследования в самостоятельный вид процессуальной деятельности, состоящей из расследования уголовного преступления, по которому проведение предварительного следствия необязательно» [44, с. 140].

«Реформирование структуры правоохранительных органов, трансформация их полномочий, компетенции и функциональных задач обусловило усложнение процедуры дознания, рост количества и усложнение задач, стоящих перед органами дознания» [44, с. 140].

Это объясняет современное положение органов дознания в системе правоохранительных органов, которые первыми сталкиваются с большим количеством преступлений, субъектами, которые причастны к преступлениям и которые пострадали от них. Качество проведения дознания, оперативность и успешность сбора и закрепления доказательств, эффективность проведения неотложных следственных действий определяют дальнейшую судьбу каждого уголовного дела.

Это определяет высокие требования, предъявляемые к органам дознания. Несмотря на это, ряд ученых продолжают считать дознание несамостоятельной процессуальной деятельностью, а этапом, предваряющим основное расследование, отличающимся от предварительного следствия по формальным признакам [44, с. 141-142], [19, с. 64].

Однако есть авторы, которые рассматривают дознание как вполне самостоятельный процессуальный этап, который должен быть сохранен ввиду его объективной необходимости. Так, О.В. Мичурина выделяет два вида организации и проведения дознания, дознание, проводимое для совершения неотложных следственных действий в отношении уголовного дела, которое затем будет расследовано в рамках предварительного расследования и дознание, проводимое в полном объеме, как форма предварительного расследования [30, с. 101].

В настоящее время регулирование и организация дознания продолжают оставаться актуальными по ряду причин. Часть из них была высказана, следует также добавить, что по мнению некоторых ученых, например, Т.В. Пилюгиной, изначально законодатель поставил дознание на вторые позиции по отношению к предварительному следствию, одновременно с этим, на органы дознания возложена обязанность расследовать большое количество преступлений, кроме того, помимо расследования преступлений органы дознания также проводят раскрытие преступлений [34, с. 31], т.е. объем деятельности дознавателей значительно шире, чем следователей.

Таким образом, институт дознания требует дальнейшего развития и совершенствования.

Одной из важных проблем в организации деятельности органов дознания является полномочия и статус начальника подразделения дознания.

Преобразование розыскной формы уголовного судопроизводства в состязательную, требует возложения на каждого участника процесса определенной процессуальной роли, отвечающей требованиям соблюдения прав и свобод человека, состязательности, законности и т.д. Однако правовой статус и полномочия начальника органа дознания не отвечают принципу состязательности и требованиям обеспечения равноправия сторон на этапе досудебного расследования преступления.

В своих функциональных обязанностях начальник подразделения дознания наделен весьма широким спектром полномочий, охватывающих как

функцию обвинения, так и функцию расследования и разрешения дела. Так, начальник подразделения дознания полномочен:

- «возбуждать уголовное дело;
- давать указание дознавателю относительно дальнейшего продвижения расследования;
- приостанавливать и прекращать уголовное дело;
- формулировать и предъявлять обвинение;
- самостоятельно производить следственные и иные процессуальные действия;
- собирать, проверять и оценивать доказательства;
- собирать доказательства, оправдывающие и смягчающие вину лица, подозреваемого или обвиняемого в совершении преступления;
- удовлетворять или отклонять ходатайства защиты и т.д.» [30 с. 104].

Складывается ситуация, когда одно и то же лицо одновременно собирает доказательства для обеспечения обвинения (доказательства, подтверждающие причастность лица, его виновность, обстоятельства, отягчающие степень вины и т.д.) и обеспечения защиты (обстоятельства, смягчающие вину). Получается, что принцип состязательности в деятельности начальника подразделения дознания реализован формально, но не фактически.

Единственным условием, в некоторой степени ограничивающим деятельность начальника органа дознания является публичный характер его деятельности. реализуя задачу дознания, начальник органа дознания представляет интересы государства, публичные интересы, выступая не от себя лично, как человека и гражданина, а являясь должностным уполномоченным лицом, деятельность которого направлена на выявление лиц совершивших преступление, установление обстоятельств преступления, привлечение виновных к ответственности. Публичный интерес определяет содержание процессуальной деятельности начальника подразделения дознания и является основанием соблюдения им законности и интересов противоположной стороны, стороны защиты. Тем не менее, такая позиция лишь косвенно

обеспечивает принцип состязательности на этапе дознания и требует дальнейшей разработки и совершенствования.

Еще один блок проблем включает вопросы соблюдения законности и сроков проведения дознания. Необходимость соблюдения законности является важным принципом организации расследования уголовных дел, поскольку на этом этапе возможны злоупотребления со стороны должностных лиц, а также нарушение конституционных прав человека. Именно руководитель подразделения дознания является тем лицом, которое может предотвратить нарушение закона, обеспечить права участников уголовно-процессуальных отношений.

Соблюдение сроков также направлено на защиту прав и интересов человека, а также соблюдение законности, поскольку обеспечивает ответственное отношение к выполняемым действиям, оперативность и эффективность их проведения, соблюдение требований законодательства. Начальник подразделения дознания отслеживает соблюдение дознавателями сроков реализации этапов расследования, соблюдение и следование всем установленным уголовно-процессуальным законодательством алгоритмам и процедурам, что, в конечном итоге, направлено на расследование преступления и выявление виновных лиц, а также защиту прав лиц, участвующих в судопроизводстве с обеих сторон.

На этапе проверки сообщения о преступлении деятельность начальника подразделения дознания является крайне важной, поскольку он своим волевым решением, принципиальной позицией задает тон всей деятельности дознавателей, он корректирует их шаги, ориентирует правовые, организационные и процессуальные аспекты деятельности дознавателей. Активная позиция начальника подразделения дознания на этапе проверки материалов о преступлении обеспечивает возможность оперативной фиксации следов преступления, выявления виновных, установления позиции сторон и т.д. Активное действие начальника органа дознания на этапе проверки заявления обеспечивает быстрое установление оснований для возбуждения

или отказа в возбуждении уголовного дела, а также задает темп дальнейшему расследованию уголовного дела.

Очевидно, что только начальник подразделения дознания способен давать точные и четкие указания относительно необходимых процессуальных решений.

С учетом сказанного представляется важным расширить полномочия начальника органа дознания на этапе проверки заявления о преступлении и изначально продлить срок данного этапа.

Предлагаем изложить п. 1 ч. 1 ст. 40.1 УПК РФ в следующей редакции: «1) поручать дознавателю подразделения дознания проведение в десятидневный срок проверки сообщения о преступлении, давать указания относительно порядка проведения проверки, принимать по результатам проверки решение в порядке, установленном статьей 145 настоящего Кодекса, выполнять неотложные следственные действия либо производить дознание в общем порядке или сокращенное дознание по уголовному делу».

Еще одним проблемным аспектом является необходимость возложения на начальника подразделения дознания полномочием согласовывать составленный дознавателем обвинительный акт и обвинительное постановление.

После проведения дознания дознаватель составляет один из документов, который завершает и оформляет производство дознания. Если дознание проводилось в сокращенной форме, то оформляющим документом будет обвинительное постановление, если же дознание проводилось в полной форме, то его окончание завершается составлением обвинительного акта [4].

Оба документа должны фиксировать и отражать следующие факты процесса дознания:

- момент появления на этапе досудебного расследования такого участника как обвиняемый;
- момент завершения проведения дознания (оформляется с точным указанием даты и времени);

- дальнейшая перспектива уголовного дела в судебном разбирательстве (пределы разбирательства в суде).

Таким образом, по своей правовой природе оба акта содержат результат работы дознавателя и его выводы относительно причастности обвиняемого, т.е. содержат сформулированное обвинение. Одновременно с этим данные акты имеют некоторые различия в правовой природе, что подтверждается регулированием их содержания и составления разными статьями УПК РФ.

Некоторые ученые задаются логичным вопросом, зачем регулировать два разных документа, которые по своей природе практически идентичны, оба завершают окончание дознания, отражают появление такого лица как обвиняемый. Высказывается также мнение, что и сокращенная форма дознания, и полная его форма могут в достаточной степени оформляться одним видом процессуального документа – обвинительным актом [28, с. 169].

Не согласимся с данной позицией, поскольку введение сокращенной формы дознания имело под собой основания и с точки зрения юридической экономии законодателю следовало не сохранять аналогичную форму документа, называя его иным термином, а действительно урегулировать окончание дознания в сокращённой форме упрощенным документом – обвинительным постановлением, фиксирующем наличие обвиняемого по делу и привлечение его к ответственности [33, с. 128], [62, с. 82].

Данный документ завершает проведенное в сокращенной форме дознание и фиксирует наличие обвиняемого, в отношении которого у дознавателя сформировано мнение относительно его причастности и виновности, обусловленное проведенными минимально необходимыми процессуальными действиями.

Обвинительное постановление обязательном порядке должно содержать следующие сведения:

- «время и место его составления;
- сведения о дознавателе;

- сведения о лице, которое обвиняется в совершении преступления, включая обстоятельства, отягчающие и смягчающие его вину;
- описание события преступления, а также обстоятельств, имеющих значение для рассмотрения уголовного дела в суде и вынесения справедливого приговора;
- сформулированное обвинение, включающее пункт, часть, статьи Уголовного кодекса Российской Федерации;
- перечень доказательств, которые лежат в основе позиции обвинения и подтверждают ее;
- информация относительно потерпевшего от преступления, а также данные о гражданском истце и гражданском ответчике, если таковые имеются» [46].

Также, «учитывая роль и содержание деятельности начальника органа дознания, закрепление обязательного утверждения у него итоговых документов (обвинительного акта и обвинительного постановления) представляется избыточным, поскольку данный акт проверяется прокурором перед отправкой в суд либо возвращением на проведение дополнительного дознания» [44, с. 140].

Объясняется это следующими обстоятельствами. Начальник органа дознания ориентирован на административную и организационную работу и в значительной степени абстрагирован от процессуальных вопросов, доверяясь профессионализму начальника подразделения дознания, который находясь в непосредственном контакте с дознавателями и постоянно контролируя их деятельность способен своевременно скорректировать ошибку или предотвратить неверное решение дознавателя.

Начальник подразделения дознания постоянно осведомлен о деятельности дознавателей, направлении и ходе расследования, он знакомится с материалами дела в отличие от начальника органа дознания.

Именно поэтому целесообразно на начальника подразделения дознания возложить полномочие утверждать обвинительный акт или обвинительное

постановление, поскольку начальник подразделения дознания контролировал и направлял весь ход расследования по данному уголовному делу.

Таким образом, по итогам рассмотрения вопросов данной главы можно предложить следующие выводы.

Институт дознания является важным направлением уголовно-процессуальной деятельности на этапе предварительного расследования.

Полномочия прокурора относительно руководства дознанием свидетельствует об особой роли прокурора в уголовном процессе, поскольку именно он является гарантом соблюдения участниками процесса со стороны обвинения прав и законных интересов участников процесса со стороны защиты.

Учитывая важность организации судебного контроля на этапе дознания, считаем необходимым на современном этапе разработать форму судебно-контрольной деятельности, которая сделает суд в более активную позицию в отношении защиты и обеспечения прав участников уголовного процесса. Соблюдение судебно-контрольной деятельности в сфере дознания позволит структурировать судебный контроль, сделать его более явным, что создаст условия соблюдения законности в деятельности органов дознания.

Таким образом, в настоящее время крайне важно обеспечить деятельность органа дознания четкой и непротиворечивой правовой базой, исключить избыточность контроля и дублирование полномочий.

Предлагаемые изменения направлены на совершенствование и развития дознания как формы предварительного расследования, повышение ее эффективности, качества и оперативности проведения.

Заключение

Проведенное исследование позволяет сделать ряд теоретических и практических выводов, позволяющих установить особенности правового статуса органов дознания и их сотрудников, содержание и направления деятельности, а также сформулировать рекомендации по регулированию уголовно-процессуальных отношений, связанных с реализацией дознания как формы предварительного расследования.

В ходе эволюционного развития, отвечающего потребностям и запросам государства и общества, дознание переросло из административной деятельности полиции, направленной на упрощенное расследование преступлений небольшой тяжести, в предварительную форму расследования, направленную на проведение неотложных следственных действий, поиск, сбор и закрепление доказательств, а затем в самостоятельную форму предварительного расследования преступлений, по которым предварительное следствие не обязательно. В настоящее время дознание представляется важным направлением уголовно-процессуальной деятельности, которое охватывает подавляющее большинство совершаемых в стране преступлений.

Система органов дознания составляет совокупность правоохранительных органов, осуществляющих помимо дознания также иные виды деятельности, другими словами, можно заключить, что дознание является одним из видов деятельности правоохранительных органов. Очевидно, что органами, которые уполномочены проводить дознание по самому большому количеству составов преступлений является система органов МВД, полиция.

Являясь подразделением в соответствующем органе, орган дознания организован как иерархическая структура, включающая следующих соподчиненных взаимосвязанных должностных лиц – начальник органа дознания, начальник подразделения дознания и дознаватель.

Полномочия начальника органа дознания весьма широки и включают не только деятельность в области дознания, но и реализацию задач, поставленных перед соответствующим органом исполнительной власти, начальник подразделения дознания непосредственно руководит соответствующим подразделением, которое является структурной единицей правоохранительного органа и осуществляет в рамках его деятельности дознание. Дознаватель в свою очередь реализует непосредственно деятельность в области дознания согласно уголовно-процессуальному законодательству.

Анализ полномочий начальника органа дознания позволил выявить следующие пробелы в правовом регулировании его деятельности.

Недостатком регулирования полномочий начальника органа дознания является невозможность отменять незаконные или необоснованные постановления дознавателя даже в ситуации, когда они были обжалованы участниками уголовного процесса. Данное право принадлежит только прокурору, который надзирает за дознанием. Считаем, что данное право необходимо закрепить за начальником органа дознания.

При ходатайстве дознавателя перед судом о применении мер принуждения, данное ходатайство проверяется предварительно прокурором. Считаем целесообразным закрепить данное полномочие за начальником органа дознания, поскольку умаления полномочий прокурора в данном случае не происходит, поскольку он участвует в рассмотрении судом соответствующего ходатайства и прямо осуществляет надзор за проведением дознания.

Еще одним выявленным пробелом в правовом статусе начальника органа дознания является вопрос окончания дознания и принятия начальником органа дознания по нему соответствующего решения. Представляется целесообразным закрепить в качестве оснований для возвращения уголовного дела дознавателю следующие:

- односторонний характер проведения расследования или неполнота дознания;
- существенные нарушения процессуального законодательства при совершении дознания;
- неправильная квалификация деяния;
- нарушение прав участников судопроизводства, в том числе не объяснение обвиняемому его прав при его ознакомлении с материалами уголовного дела.

Наделение начальника органа дознания указанными полномочиями, процесс организации и проведения дознания будет оптимизирован с точки зрения надзора, а также оперативности принятия решений и совершения процессуальных действий.

Анализ правового статуса начальника подразделения дознания позволило выдвинуть предложение о расширении полномочий данного должностного лица, предоставив ему возможность самостоятельно отменять незаконные или необоснованные постановления дознавателя. Это позволит оперативно реагировать на нарушения уголовно-процессуального законодательства, обеспечивая защиту и интересы участников уголовного судопроизводства. В случае, если дознаватель не будет согласен с решением начальника подразделения дознания или органа дознания, предоставить ему право опротестовать отмененное постановление у прокурора.

Учитывая также, что ни за начальником органа дознания, ни за начальником подразделения дознания не закреплено полномочие обжаловать решения, принимаемые прокурором по расследуемому уголовному делу, считаем, что данное полномочие должно быть закреплено в соответствующих статьях.

Оценка правового статуса дознавателя позволила выявить следующие проблемы в регулировании его полномочий. УПК закрепляет за дознавателем право поручить органу дознания осуществить оперативно-розыскные мероприятия, но не розыскные меры. Считаем, что это ограничивает

возможности дознавателя по осуществлению расследования, поскольку необходимость проведения розыскных мер на удаленной от дознавателя территории не обеспечена соответствующим полномочием, он не может дать поручение дознавателю или органу дознания провести именно розыскные меры. Поэтому данный пробел должен быть устранен путем изложения п. 11 ч. 3 ст. 41 УПК РФ в соответствующей редакции.

Еще один вопрос возник при анализе полномочия дачи дознавателем поручения относительно исполнения постановления о задержании.

Если дознаватель даст такое поручение, то дознаватели, исполняющие поручение, окажутся вне правового поля, поскольку по отношению к задержанному составляется протокол о задержании. В результате исполнения поручения дознавателя об исполнении постановления о задержании, складывается ситуация, когда дознаватель дает поручение, результатом которого могут быть нарушение прав и законных интересов участников уголовного судопроизводства. Объективно, в настоящее время отсутствует правовая основа для выполнения поручения дознавателя - постановления о задержании. Если орган дознания, которому было поручено исполнить постановление о задержании, будет осуществлять какие-то процессуальные действия – задержание, личный обыск – данные действия могут быть признаны незаконными, а объекты, которые были изъяты в ходе обыска, недопустимыми, поскольку они были изъяты с нарушением требований УПК РФ.

Таким образом, необходимо внести изменение в ст. 41, закрепив за дознавателем право давать поручение органу дознания об исполнении постановления о заключении под стражу и проведении, в связи с этим необходимых процессуальных мероприятий.

Характеризуя правовое положение дознавателя как участника уголовного судопроизводства нами, было отмечено, что дознаватель не самостоятелен при осуществлении дознания, его решения модерируются руководством – начальником органа дознания и начальником подразделения

дознания, а также прокурором в рамках надзорной деятельности. Если сравнивать правовой статус следователя и дознавателя, то следователь наделен правом самостоятельно определять вектор развития и движения расследования (п. 3 ч. 2 ст. 38 УПК РФ), тогда как дознаватель такой возможности не имеет.

Прокурор, обладая необходимыми полномочиями, дает указания дознавателю относительно совершения необходимых неотложных действий, о ходе расследования и т.д.

Несмотря на определенные ограничения и рамки, дознаватель наделен определённым инструментарием для отстаивания собственных решений по расследуемому уголовному делу, а также частичному определению его направления. Следует добавить, что целесообразно закрепить за дознавателем право обжалования постановления прокурора об отмене постановления о возбуждении уголовного дела. В данном случае, дознаватель приобретает относительную широту полномочий относительно расследования уголовного дела, по которому он проводил проверку материалов.

Взаимодействие органа дознания и следователя строится на реализации следующих форм:

- следователь поручает органу дознания провести оперативно-розыскные мероприятия, следственные и процессуальные действия (п. 4 ч. 2 ст. 38 УПК РФ);
- следователь совместно с органом дознания осуществляет следственные и процессуальные действия (п. 4 ч. 2 ст. 38, ч. 7 ст. 64 УПК РФ).

Все отношения между органами оформляются в письменной форме, праву следователя требовать отчета о проведенных мероприятиях корреспондирует обязанность органа дознания предоставить данный отчет.

Анализ прокурорского надзора и судебного контроля позволил сформулировать вывод о необходимости трансформации института прокурорского надзора в сфере надзорной деятельности за органом дознания.

С одной стороны, необходимо расширить полномочия начальника органа дознания для повышения оперативности и качества расследования, а с другой стороны, необходимо предоставить прокурору право выносить постановление о возбуждении уголовного дела и последующей передачей материалов в орган дознания для проведения расследования.

Также считаем необходимым на современном этапе разработать форму судебно-контрольной деятельности, которая сделает суд в более активную позицию в отношении защиты и обеспечения прав участников уголовного процесса. Соблюдение судебно-контрольной деятельности в сфере дознания позволит структурировать судебный контроль, сделать его более явным, что создаст условия соблюдения законности в деятельности органов дознания.

В заключение отметим, что в настоящее время крайне важно обеспечить деятельность органа дознания четкой и непротиворечивой правовой базой, исключить избыточность контроля и дублирование полномочий. Предлагаемые изменения направлены на совершенствование и развития дознания как формы предварительного расследования, повышение ее эффективности, качества и оперативности проведения.

Список используемой литературы и используемых источников

1. Анненкова А.С. Дознаватель и следователь: должны ли быть одинаковыми процессуальные полномочия? // Законность. 2015. № 4. С. 47-49.
2. Арестова Е.Н. Дознание в органах внутренних дел : учебник и практикум для среднего профессионального образования / Е.Н. Арестова, А.С. Есина, О.Е. Жамкова. - 3-е изд. - М. : Юрайт, 2023. 174 с.
3. Арестова Е.Н. Органы дознания: понятие, виды, содержание процессуальной деятельности [Электронный ресурс] // Режим доступа: <https://wiselawyer.ru/poleznoe/37497-organy-doznaniya-ponyatie-vidy-soderzhanie-processualnoj-deyatelnosti>.
4. Борсов А.И. О некоторых особенностях, связанных с производством дознания в сокращенной форме [Электронный ресурс] // Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/o-nekotoryh-osobennostyah-svyazannyh-s-proizvodstvom-doznaniya-v-sokraschennoj-forme>.
5. Быков В.М. Начальник органа дознания как участник уголовного судопроизводства со стороны обвинения // Следователь. Федеральное издание. 2009. № 3 (131). С. 35-39.
6. Валькова Т.В., Емельянов К.Н. Процессуальный статус и полномочия начальника органа дознания и начальника подразделения дознания: метод. рекомендации. Тюмень, 2019. 21 с.
7. Верзунова В.С. Проблемы судебного контроля по уголовным делам // Молодой ученый. 2017. № 21 (155). С. 290-292.
8. Гаврилов Б.Я. Досудебное производство по УПК РФ: концепция совершенствования // Труды Академии управления МВД России. 2016. № 1 (37). С. 18-25.
9. 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 (23-25 апреля 2018 г.). СПб. : Санкт-Петербургский университет МВД России, 2018. С. 1209-1221.

10. Гирько С.И. Деятельность милиции в уголовном процессе. М. : Экзамен, 2006. 558 с.

11. Головкин Л.В., Брусницын Л.В., Арутюнян А.А. Курс уголовного процесса / под ред. Л.В. Головкин. - М. : Статут, 2021. 1328 с.

12. Гриненко А.В. Постатейный научно-практический комментарий к Уголовно-процессуальному кодексу РФ. 3-е изд., перераб. и доп. М. : Проспект, 2022. 1096 с.

13. Денисов Ю. Практика была неправильной // Законность. 2009. № 9. С. 12-13.

14. Для производства дополнительного дознания возвращено уголовное дело. Прокуратура области (Еврейская автономная область). 03 апреля 2018 [Электронный ресурс] // Режим доступа: <https://genproc.gov.ru/smi/news/regionalnews/news-1358222>.

15. Ендольцева А.В. Поручения следователя органу дознания: проблемные вопросы в теории и практике // Вестник Московского университета МВД России. 2020. № 1. С. 91-96.

16. Есина А.С. Каким должно быть содержание отдельного поручения следователя? // Российский следователь. 2002. № 2. С. 5-7.

17. Железняк Н.С. О соотношении понятий «орган дознания» и «орган, осуществляющий оперативно-розыскную деятельность» // Вестник Сибирского юридического института МВД России. 2018. № 2 (31). С. 28-33.

18. Закон РФ от 03.07.1992 № 3200-1 (ред. от 14.11.2002) «О внесении изменений и дополнений в Уголовно-процессуальный и Гражданский процессуальный кодексы РСФСР и Закон РСФСР «О судостроительстве РСФСР» // Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 30. Ст. 1794 (Утратил силу).

19. Захарова С.А., Сергеев А.Б. Дознание как форма расследования: правовое регулирование, тенденции развития. Челябинск : ЧЮИ МВД России, 2008. 129 с.

20. Зырянова Е.Е. Теоретические и организационно-практические проблемы современного дознания // Полицейская деятельность. 2018. № 1. С. 30-37.

21. Карягина О.В. История становления института дознания в уголовном процессе России // Вестник Таганрогского института управления и экономики. 2016. № 1 (25). С. 65-67.

22. Кириллов А.Г. Проблемы определения правил подследственности при принятии решений об отказе в возбуждении уголовного дела // Вестник Владимирского государственного юридического университета. 2015. № 7. С. 80-84.

23. Кириллова Н.П. Теоретические и практические проблемы судебного контроля в российском законодательстве // Уголовная юстиция: связь времен: избранные материалы международной научной конференции (Санкт-Петербург, 6 - 8 октября 2010 г.). СПб. : Акцион-МЦФЭР, 2012. С. 49-51.

24. Кругликов А.П. Взаимодействие следователей и органов дознания по Уставу уголовного судопроизводства 1864 года // Российский следователь. 2005. № 1. С. 54-56.

25. Кругликов А.П. Исполнение органом дознания постановлений следователя - форма их взаимодействия // Успехи современного естествознания. 2010. № 3. С. 180-181.

26. Кругликов А.П. Уголовный процесс. М. : Норма, ИНФРА-М, 2015. 688 с.

27. Ласточкина Р.Н., Язева Е.Е., Кулев А.Г. Судебный контроль в уголовном процессе: учебно-методическое пособие. Ярославль : ЯрГУ, 2017. 48 с.

28. Матинян Э.А. Основные проблемы производства дознания в сокращенной форме // Молодой ученый. 2019. № 46 (284). С. 169-170.

29. Митюкова М.А. К вопросу о процессуальных полномочиях начальника органа дознания // Сибирский юридический вестник. 2016. № 2 (73). С. 115-123.

30. Мичурина О.В. Проблемные вопросы правового регулирования органов дознания как участников уголовного судопроизводства // Юристъ-Правоведъ. 2018. № 3 (86). С. 101-105.

31. Можаяева И.П. Система мер по оптимизации деятельности органов предварительного следствия // Оптимизация деятельности органов предварительного следствия и дознания: правовые, управленческие и криминалистические проблемы: сб. науч. статей Международной научно-практической конференции (Москва, 25-26 мая 2017 г.). М. : Академия управления МВД России, 2017. С. 401-406.

32. Мусейбов У.А. Понятие, признаки и система органов дознания // Научный портал МВД России. 2012. № 2. С. 17-20.

33. Николаева М.И., Рябчиков В.В. Дискуссионные вопросы современного дознания // Вестник Владимирского юридического института. 2018. № 1 (46). С. 122-129.

34. Пилюгина Т.В. Имидж и профессионализм сотрудников органов дознания // Российский следователь. 2007. № 9. С. 31-32.

35. Пономарева А.В. О содержании правового регулирования процессуальной деятельности дознавателей воинских частей в органах Федеральной службы безопасности // Право в Вооруженных Силах. 2016. № 7-8. С. 95-100.

36. Портал правовой статистики [Электронный ресурс] // Режим доступа: http://crimestat.ru/regions_table_total.

37. Приговор Фрунзенского районного суда г. Владимира от 11 декабря 2017 года по делу № 1-82/ 2017 // СПС «КонсультантПлюс».

38. Приказ Генпрокуратуры России от 23.10.2014 № 150 «Об утверждении Инструкции о процессуальной деятельности органов дознания Вооруженных Сил РФ, других войск, воинских формирований и органов» (ред. от 20.07.2017) // СПС «Консультант Плюс».

39. Протасевич А.А., Гуменюк А.В., Пирва В.Г. Прокурорский надзор за органами, осуществляющими дознание // Baikal Research Journal. 2017. Т. 8.

№ 3 // Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/prokurorskiy-nadzor-za-organami-osuschestvlyayuschimi-doznanie>.

40. Резяпов А.А. Окончание предварительного расследования с обвинительным заключением (актом, постановлением) и направление уголовного дела в суд: дисс. канд. юрид. наук: 12.00.09. М, 2014. 259 с.

41. Седельников П.В. Поручение следователя органу дознания [Электронный ресурс] // Режим доступа: <https://wiselawyer.ru/poleznoe/101812-poruchenie-sledovatelya-organu-doznaniya>.

42. Седова Г.И., Степанов В.В. Дознание в правоохранительных органах. 3-е изд., испр. и доп. М. : Юрайт, 2023. 122 с.

43. Статистические данные об основных показателях деятельности органов прокуратуры Российской Федерации за январь-декабрь 2022 г. [Электронный ресурс] // Режим доступа: <https://epp.genproc.gov.ru/web/gprf/activity/statistics/office/result?item=85327980>

44. Супрун С.В. Дознание - сокращенное следствие? // Российский юридический журнал. 2010. № 5. С. 138-142

45. Тютина Н.В. Полномочия начальника органа дознания в системе Федеральной службы судебных приставов // Известия Оренбургского государственного аграрного университета. 2013. № 5 (43). С. 237-240.

46. Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18.12.2001 № 174-ФЗ (ред. от 27.11.2023) // СПС КонсультантПлюс.

47. Уголовно-процессуальный кодекс РСФСР (утв. ВС РСФСР 27.10.1960) (ред. от 29.12.2001, с изм. от 26.11.2002) // СПС КонсультантПлюс (Утратил силу).

48. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ (ред. от 27.11.2023) // СПС КонсультантПлюс.

49. Уголовный процесс : учебник для вузов / Б.Б. Булатов [и др.] ; под редакцией Б.Б. Булатова, А.М. Баранова. 8-е изд., перераб. и доп. - М. : Издательство Юрайт, 2023. 581 с.

50. Уголовный процесс: учебник для вузов / Под общ. ред. В.И. Радченко. 2-е изд., перераб. и доп. - М. : Юридический Дом «Юстицинформ», 2006. 784 с.

51. Указ Президента РФ от 2 июля 2021 г. № 400 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» // СПС КонсультантПлюс.

52. Федеральный закон от 07.02.2011 № 3-ФЗ (ред. от 04.08.2023) «О полиции» // СПС КонсультантПлюс.

53. Федеральный закон от 12.08.1995 № 144-ФЗ (ред. от 29.12.2022) «Об оперативно-розыскной деятельности» // СПС КонсультантПлюс.

54. Цеков М.А. Возникновение и развитие системы органов дознания // Молодой ученый. 2018. № 21 (207). С. 409-414.

55. Цивенко И.В. Прокурорский надзор, ведомственный и судебный контроль исполнения законов при расследовании уголовных дел о преступлениях экстремистской направленности [Электронный ресурс] // Режим доступа: <https://wiselawyer.ru/poleznoe/89625-prokurorskiy-nadzor-vedomstvennyj-sudebnyj-kontrol-ispolneniya-zakonov>.

56. Чапаев М.Р. Соотношение понятий «подследственность», «компетенция» и «полномочия» в процессуальной деятельности органов дознания // Российский следователь. 2021. № 1. С. 31-35.

57. Чеботарева И.Ю. Некоторые вопросы соотношения функций процессуального руководства и прокурорского надзора // Вестник Челябинского государственного университета. Серия: Право. 2015. № 17 (372). С. 171-176.

58. Чукаева О.А. К вопросу о расширении процессуальных полномочий начальника подразделения дознания в уголовном судопроизводстве // Законодательство и экономика. 2015. № 4. С. 59-62.

59. Шишков А.А. Органы предварительного следствия в системе государственной власти // Актуальные проблемы предварительного следствия и дознания в современных условиях развития уголовно-процессуального

законодательства // Сборник статей по итогам межведомственной научно-практической конференции «Моя профессия – следователь», 19 апреля 2018 года. М. : МУ МВД России им. В.Я. Кикотя, 2018. С. 359-367.

60. Шпагина Ю.В. К вопросу о необходимости научного и законодательного переосмысления дефиниции «органы дознания» // Лучшая научная статья 2018: сборник статей XXI международного научно-исследовательского конкурса. Пенза: МЦНС «Наука и Просвещение», 2018. С. 243-246.

61. Шурухнов Н.Г., Воеводина И.В. Виды органов дознания-юридических лиц и органов дознания – должностных лиц: их компетенция по УПК РФ // Уголовное судопроизводство: стратегия развития: сб. науч. трудов второй Всерос. науч.-практ. конф. М., 2018. С. 259-263.

62. Ярыгина Л. А. Сокращенная форма дознания как закономерный этап развития уголовно-процессуальной формы // Евразийский союз ученых. 2016. № 1 (22). С. 81-83.

63. Adler F. Criminal Justice // McGraw-Hill Inc., 2017. 600 p.

64. Berg B.L. Law Enforcement : an Introduction to Police in Society // Allyn and Bacon, 2012. 336 p.

65. Davis J.R. Criminal Justice in New York City // McFarland & Company, Inc., Publishers, 2010. 166 p.

66. Garner B.A. A Dictionary of Modern Legal Usage // Oxford University Press, 2017. 587 p.

67. Kallen S.A. The Police Station //Abdo & daughters, 1997. 24 p.