

УДК 343.123.1

DOI: 10.34670/AR.2022.82.91.049

## Актуальные проблемы правового регулирования процессуального статуса органов дознания

**Самойлов Леонид Вячеславович**

Студент,  
Волгоградский государственный университет,  
400062, Российская Федерация, Волгоград, просп. Университетский, 100;  
e-mail: wolfjunges@mail.ru

**Фантров Павел Петрович**

Кандидат политических наук,  
доцент кафедры уголовного процесса и криминалистики,  
Волгоградский государственный университет,  
400062, Российская Федерация, Волгоград, просп. Университетский, 100;  
e-mail: pavelfantrov@volsu.ru

**Шинкарук Владимир Владимирович**

Студент,  
Волгоградский государственный университет,  
400062, Российская Федерация, Волгоград, просп. Университетский, 100;  
e-mail: spd-201\_653531@volsu.ru

### Аннотация

Одним из воплощений уголовной политики российского государства является институт дознания, созданный с целью обеспечения условий для процессуальной экономии. При этом данный институт в доктрине уголовного процесса вызывает дискуссии среди ученых-процессуалистов, нет единого мнения и среди практических работников. Вероятно, причиной тому является юридическая природа института дознания как формы предварительного расследования, которая на протяжении всего пути исторического развития и становления существенно изменялась. В статье дана общая характеристика системы органов дознания и описаны их компетенции, рассмотрено процессуальное положение лиц, чья деятельность направлена на производство расследования в форме дознания, а также выполнение связанных с ним оперативно-розыскных мероприятий. Авторами рукописи были выявлены основные проблемы процессуального положения органов дознания. В заключении предложены рекомендации по совершенствованию уголовно-процессуального законодательства в контексте исследуемой проблематики. В ходе анализа норм УПК РФ по проблемам процессуального положения органов дознания, было выявлено разночтение. С целью устранения коллизии, предлагается п. 47 ст. 5 УПК РФ изложить в новой редакции.

**Для цитирования в научных исследованиях**

Самойлов Л.В., Фантров П.П., Шинкарук В.В. Актуальные проблемы правового регулирования процессуального статуса органов дознания // Вопросы российского и международного права. 2022. Том 12. № 1А. С. 466-473. DOI: 10.34670/AR.2022.82.91.049

**Ключевые слова**

Органы дознания, начальник подразделения дознания, дознаватель, законодательство, полномочия, уголовный процесс.

**Введение**

Органы дознания занимают особое место в деятельности правоохранительных органов, осуществляющих борьбу с преступностью. Назначением органов дознания в российском уголовном процессе является не просто раскрытие и расследование преступлений, но их своевременное выявление, пресечение и недопущение совершения новых посредством формирования общей и частной превенции. Такое понимание важно в условиях построения правового государства, где решение проблемы сдерживания и уменьшения роста преступности имеет первостепенное значение.

**Особенности правовой регламентации органов дознания**

УПК РФ к органам дознания относит не только соответствующие государственные органы, но и должностных лиц. В первом случае формулировка довольно широкая и ее границы сложно определить, поскольку из наименования органа трудно выделить конкретных должностных лиц, осуществляющих установленные уголовно-процессуальным законом полномочия органа дознания. Во втором случае законодатель идет по пути персонификации, четко определяя перечень должностных лиц, отнесенных к органу дознания и пределы их компетенции. Такая дифференциация не противоречит положению п. 24 ст. 5 УПК РФ, согласно которому «... органы дознания представляют собой систему органов государственной власти и должностных лиц, которые в пределах установленной законом компетенции осуществляют дознание и другие, возложенные на них, процессуальные полномочия».

Рассматривая систему органов дознания, стоит заметить, что она представляет собой многоэлементную структуру, составные части которой тесно взаимосвязаны друг с другом. Стоит отметить, что понятие системы применимо исключительно к органу дознанию, но не к должностному лицу, на которое возложено выполнение его процессуальных полномочий. Каждый орган дознания действует в пределах предоставленной ему законом компетенции. При этом речь идет исключительно о юридической деятельности конкретного государственного органа, должностного лица, которая осуществляется в рамках уголовного судопроизводства, любая другая сфера его деятельности в данном случае не входит в понятие компетенции. В связи с этим под компетенцией стоит понимать совокупность правомочий, предоставленных уголовно-процессуальным законом и ограниченных определенной сферой ведения, осуществляемых при исполнении своих служебных функций органа дознания в строго определенных пределах. В частности, С.И. Гирько полагает, что компетенция органов дознания заключается не только в производстве дознания, посредством следственных и иных процессуальных действий, но и в проведении оперативно-розыскных мероприятий [Гирько, 2017, 56]. Согласно п. 4 ч. 2 ст. 38 УПК РФ, следователь дает письменные поручения органу

дознания по производству мероприятий, направленные на розыск подозреваемого, обвиняемого, которые обязательны для исполнения, в порядке, установленном уголовно-процессуальным законом, однако все необходимые меры принимаются в рамках оперативно-розыскной деятельности.

Согласно официальной статистике более 37% преступлений, из числа зарегистрированных, расследуются в порядке дознания. Это характеризует особую роль органов дознания в области охраны общественного порядка, большую значимость в обеспечении общественной безопасности. Соответственно, встает вопрос о проблематике правовой регламентации процессуальной деятельности некоторых органов дознания из всего представленного законодателем перечня, к ведению которых отнесено большее число состав преступлений, предусмотренных УК РФ.

Широким кругом обязанностей по обеспечению общественной безопасности наделены органы внутренних дел. Это вызвано ростом преступности, что заставляет правоохранительные органы принимать максимально эффективные методы борьбы с ней, а законодателя разрешать вопросы о создании строгой правовой основы, регламентирующей деятельность полиции в рамках реализации полномочий по расследованию преступлений в форме дознания, а также их пресечению, как органа непосредственно и максимально приближенного к социуму.

Можно сделать вывод, что основной объем производства дознания выполняют органы полиции, представляющие собой неотъемлемую структурную единицу всей системы Министерства внутренних дел, деятельность которых регламентируется Законом «О полиции». Процессуальная деятельность органов дознания, отнесенных к системе Министерства внутренних дел, имеет организационные особенности, которые обусловлены спецификой самого ведомства. В частности, для успешного выполнения полномочий по расследованию преступлений в порядке дознания в рамках полиции действуют штатные должности дознавателей, при этом параллельно функционируют подразделения дознания, имеющие специализированную направленность. Сотрудники этих подразделений уполномочены осуществлять расследование преступлений, для которых производство предварительного следствия необязательно, а также проводить розыскные мероприятия лиц, скрывшихся от дознания или суда по делам подследственных предварительному следствию. Именно поэтому в рамках полиции созданы штатные должности оперативных работников, так называемые «инспекторы по розыску». С 2007 года наблюдается тенденция законодательного расширения прав должностных лиц, осуществляющих дознание.

В ст. 40 УПК РФ отмечено, что на органы дознания возложена обязанность по производству оперативно-розыскной деятельности. В законе дана довольно широкая формулировка уполномоченных органов. По определенным категориям уголовных дел, предусмотренных п. 3 ч. 3 ст. 151 УПК РФ, дознание проводят дознаватели пограничных органов федеральной службы безопасности. Таможенные органы ориентированы на расследование преступлений в форме дознания, при этом имеет место трехуровневая организация. На первом уровне расследование преступлений организует Федеральная таможенная служба, на втором – региональные таможенные управления, третий – штатные работники дознаватели и группы дознавателей [Сергеев, 2017, 64].

К системе органов дознания в 2009 году отнесена Федеральная служба судебных приставов. В ее структуре созданы штатные должности дознавателей, с целью осуществления качественного расследования преступлений, отнесенных к ее компетенции. Ранее полномочиями по производству дознания наделялись: главный судебный пристав, главный судебный пристав на субъектном уровне, их заместители, а также старший судебный пристав. При этом указанные лица помимо дознания, обязаны были выполнять свои основные, связанные

со спецификой службы должностные обязанности судебных приставов-исполнителей. В результате дознание рассматривалось как обязанность второстепенная, возлагаемая «в нагрузку», и лицо, его осуществляющее, не было заинтересовано в качестве расследования преступления. С целью устранения вышеописанного недостатка в системе службы судебных приставов было введена должность дознавателя, обязанности которого сводятся исключительно к расследованию преступлений в рамках предоставленной законом компетенции.

Уголовно-процессуальным законодательством в перечень органов дознания отнесены органы государственной противопожарной службы, которые согласно ст. 6 Федерального закона от 21 декабря 1994 года уполномочены на производство дознания по преступлениям о пожарах, о нарушении правил пожарной безопасности, а также иной процессуальной деятельности по уголовным делам, находящимся в их производстве, в рамках осуществления пожарного надзора.

Приказом Главной военной Прокуратуры РФ от 18 января 2008 года № 2031 начальники органов военной полиции Вооруженных Сил РФ, командиры воинских частей, соединений, начальники военных учреждений и гарнизонов отнесены к органам дознания. Указанные должностные лица производят дознание в случае совершения преступления в месте расположения части, гарнизона, соединения, военнослужащими, гражданами, проходящими военные сборы, а также лицами гражданского персонала Вооруженных Сил РФ, других войск, воинских формирований при исполнении служебных обязанностей. При этом дознание либо иную процессуальную деятельность в рамках установленной уголовно-процессуальным законом компетенции вправе производить специально подготовленное для этого лицо из числа подчиненных офицеров по приказу командира воинской части.

### **Основные проблемы процессуального положения органов дознания**

Одной из проблем определения процессуального статуса органов дознания являются двойственность понятия «орган дознания». Анализ теоретических подходов к определению термина «орган дознания» позволяет сделать вывод о том, что авторы ограничиваются исключительно понятием и стараются не обращаться к конкретному перечню органов и должностных лиц, на которых возложено выполнение полномочий органа дознания. Так, А.П. Рыжаков определяет органы дознания как «... систему учреждений и должностных лиц, деятельность которых направлена на всестороннее и объективное расследование преступлений, в рамках предоставленной им законом компетенции, а также иных действий, связанных с поступившей о преступлении информации» [Рыжаков, 2016, 360]. По мнению М.Ю. Болотова, к органам дознания относятся «... федеральные органы исполнительной власти и их структурные подразделения, руководители указанных органов, деятельность которых, сводится к производству дознания» [Болотов, 2018, 68].

Вопросы процессуального положения органов дознания освещены в диссертационном исследовании Н.И. Скударевой, которая отмечает, что концепт «орган дознания» необходимо трактовать широко и под которым следует понимать «... систему государственных органов и их должностных лиц выполняющие все полномочия органа дознания, а не только расследование преступлений в форме дознания» [Скударева, 2006, 15]. Свою позицию Н.И. Скударева обосновывает, ссылаясь на позицию законодателя, наделившего «органы дознания полномочиями по выполнению оперативно-розыскной деятельности (п. 1 ч. 1 ст. 40 УПК РФ)» [там же, 16]. Таким образом, для наделения статусом органа дознания достаточно выполнять лишь часть или некоторые из возложенных на него полномочий, а тем более осуществлять деятельность по производству дознания.

Изложенные выше позиции ученых-процессуалистов, так или иначе, не отходят от конструкции, предложенной законодателем в п. 24 ст. 5 УПК РФ. Такое деление законодатель предложил не случайно, в основу положена компетенция, если в качестве органа дознания рассматривать конкретный государственный орган, то вполне логично, что выполнение процессуальных полномочий возлагается на большинство его сотрудников; когда речь идет о должностном лице, выполняющего функции органа дознания, то процессуальные полномочия органа дознания составляют его профессиональную компетенцию.

Не менее важной проблемой в контексте исследуемой проблематики является совмещение в одном должностном лице двух процессуальных фигур – органа дознания и дознавателя. По общему правилу производство процессуальных действий, направленных на раскрытие преступления, ведется уполномоченным должностным лицом – дознавателем, начальником подразделения дознания. Соответственно, именно он может возбудить уголовное дело и принять его в производство. Но при наличии прямого указания закона на конкретное должностное лицо – только оно вправе проводить расследование преступления в форме дознания (например, командир воинской части, начальник военного гарнизона, капитан морского судна и пр.) [Гришин, 2018, 34].

В соответствии с п. 17 ст. 5 УПК РФ начальником подразделения дознания признается должностное лицо, которое возглавляет соответствующее подразделение органа дознания, в пределах установленной уголовно-процессуальным законом компетенцией осуществляет расследование преступлений в форме дознания. Аналогичное процессуальное положение имеет и его заместитель. Тем самым, начальник подразделения дознания, наделенный правом производить предварительное расследование посредством дознания, является участником со стороны обвинения, однако в перечне, установленном п. 47 ст. 5 УПК РФ он не указан, что, скорее всего, является законодательным упущением. Такая коллизия ставит под сомнение данную процессуальную фигуру, как участника уголовного судопроизводства со стороны обвинения.

Отечественное уголовно-процессуальное законодательство определяет начальника органа дознания как должностное лицо органа дознания, процессуальная деятельность которого в пределах установленной законом компетенции, сводится лишь к даче поручений о производстве дознания и неотложных следственных действий и некоторые другие полномочия, предусмотренные соответствующей нормой УПК РФ. Исходя из этого, можно сделать вывод, что производство дознания данным должностным лицом не осуществляет, то есть расследование преступлений в форме дознания не входит в круг его полномочий. В этой связи не стоит его рассматривать как участника со стороны обвинения, поскольку такие участники непосредственно занимаются уголовным преследованием, изобличением виновных и предъявлением им обвинения, либо имеют материальную заинтересованность в исходе дела (например, потерпевший, гражданский истец и так далее) в этом смысле начальник органа дознания – фигура больше опосредованная.

## Заключение

Одним из воплощений уголовной политики российского государства является институт дознания, созданный с целью обеспечения условий для процессуальной экономии. При этом данный институт в доктрине уголовного процесса вызывает дискуссии среди ученых-процессуалистов, нет единого мнения и среди практических работников. Вероятно, причиной тому является юридическая природа института дознания как формы предварительного расследования, которая на протяжении всего пути исторического развития и становления существенно изменялась.

В ходе анализа норм УПК РФ по проблемам процессуального положения органов дознания, было выявлено разночтение – в п. 47 ст. 5 УП РФ. Так, в закрепляющем понятие и перечень участников со стороны обвинения не указан начальник подразделения дознания, хотя данная процессуальная фигура содержится в соответствующей главе УПК, посвященной участникам уголовного судопроизводства со стороны обвинения. С целью устранения коллизии, предлагается п. 47 ст. 5 УПК РФ изложить в следующей редакции: «сторона обвинения – прокурор, а также следователь, руководитель следственного органа, начальник подразделения дознания, дознаватель, частный обвинитель, потерпевший, его законный представитель и представитель, гражданский истец и его представитель».

### Библиография

1. Архив Федеральной службы государственной статистики. Справка-обобщение о преступлениях, зарегистрированных в I и II кварталах 2019 года.
2. Болотов М.Ю. Дознание по делам, отнесенным к подследственности пограничных органов федеральной службы безопасности Российской Федерации. М.: Юристъ, 2018. 258 с.
3. Гирько С.И. Современные проблемы института поддержания органом дознания обвинения перед судом // Российский следователь. 2017. № 6. С. 54-59.
4. Гришин Д.А. К вопросу о совершенствовании производства дознания // Российский следователь. 2018. № 1. С. 32-39.
5. Елагина А.С. Доктринальные основания прав личности в международном праве: поиск новой парадигмы // Вопросы российского и международного права. 2018. Том 8. № 9А. С. 282-287.
6. Елагина А.С. Интерпретация трендов уровня преступности: нормальные и шоковые изменения // Вопросы российского и международного права. 2018. Том 8. № 11А. С. 144-152.
7. Елагина А.С. Подходы к совершенствованию международного уголовного права // Вопросы российского и международного права. 2018. Том 8. № 10А. С. 96-101.
8. Рыжаков А.П. Правоохранительные органы. М.: ИНФРА-М, 2016. 519 с.
9. Сергеев А.Б. Особенности формирования органов дознания в России // История государства и права. 2017. № 5. С. 63-71.
10. Скударева Н.И. Современные особенности правовой регламентации дознания в органах внутренних дел: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006. 26 с.

### Actual problems of legal regulation of the procedural status of the bodies of inquiry

**Leonid V. Samoilov**

Graduate Student,  
Volgograd State University,  
400062, 100, Universitetskii ave., Volgograd, Russian Federation;  
e-mail: wolfjunges@mail.ru

**Pavel P. Fantrov**

PhD in Political Science, Associate Professor,  
Department of Criminal Process and Forensic Science,  
Volgograd State University,  
400062, 100, Universitetskii ave., Volgograd, Russian Federation;  
e-mail: pavelfantrov@volsu.ru

**Vladimir V. Shinkaruk**

Graduate Student,  
Volgograd State University,  
400062, 100, Universitetskii ave., Volgograd, Russian Federation;  
e-mail: spd-201\_653531@volsu.ru

**Abstract**

One of the embodiments of the criminal policy of the Russian state is the institution of inquiry, created in order to provide conditions for procedural economy. At the same time, this institution in the doctrine of the criminal process causes discussions among procedural scientists, there is no consensus among practitioners. Probably, the reason for this is the legal nature of the institution of inquiry as a form of preliminary investigation, which has changed significantly throughout the entire path of historical development and formation. The article gives a general description of the system of bodies of inquiry and describes their competence, considers the procedural status of persons whose activities are aimed at conducting an investigation in the form of an inquiry, as well as the implementation of related operational-search activities. The authors of the manuscript identified the main problems of the procedural status of the bodies of inquiry. In conclusion, recommendations are proposed for improving the criminal procedure legislation in the context of the issues under study. In the course of the analysis of the norms of the Code of Criminal Procedure of the Russian Federation on the problems of the procedural position of the bodies of inquiry, a discrepancy was revealed. In order to eliminate the conflict, it is proposed paragraph 47 of Art. 5 of the Code of Criminal Procedure of the Russian Federation to state in a new edition.

**For citation**

Samoilov L.V., Fantrov P.P., Shinkaruk V.V. (2022) Aktual'nye problemy pravovogo regulirovaniya protsessual'nogo statusa organov doznaniya [Actual problems of legal regulation of the procedural status of the bodies of inquiry]. *Voprosy rossiiskogo i mezhdunarodnogo prava* [Matters of Russian and International Law], 12 (1A), pp. 466-473. DOI: 10.34670/AR.2022.82.91.049

**Keywords**

Bodies of inquiry, head of the inquiry unit, investigator, legislation, powers, criminal procedure.

**References**

1. Arkhiv Federal'noi sluzhby gosudarstvennoi statistiki. Spravka-obobshchenie o prestupleniyakh, zaregistrirrovannykh v I i II kvartalakh 2019 goda [Archive of the Federal State Statistics Service. Help summarizing the crimes registered in the 1st and 2nd quarters of 2019].
2. Bolotov M.Yu. (2018) *Doznanie po delam, otnesennym k podsledstvennosti pogranychnykh organov federal'noi sluzhby bezopasnosti Rossiiskoi Federatsii* [Inquiry in cases referred to the jurisdiction of the border agencies of the federal security service of Russian Federation]. Moscow.
3. Gir'ko S.I. (2017) Sovremennye problemy instituta podderzhaniya organom doznaniya obvineniya pered sudom [Modern problems of the institution of maintaining the prosecution before the court by the body of inquiry]. *Rossiiskii sledovatel'* [Russian investigator], 6, pp. 54-59.
4. Grishin D.A. (2018) K voprosu o sovershenstvovanii proizvodstva doznaniya [On the issue of improving the production of inquiry]. *Rossiiskii sledovatel'* [Russian investigator], 1, pp. 32-39.
5. Ryzhakov A.P. (2016) *Pravookhranitel'nye organy* [Law enforcement agencies]. Moscow.

6. Sergeev A.B. (2017) Osobennosti formirovaniya organov doznaniya v Rossii [Features of the formation of bodies of inquiry in Russia]. *Istoriya gosudarstva i prava* [History of State and Law], 5, pp. 63-71.
7. Skudareva N.I. (2006) *Sovremennye osobennosti pravovoi reglamentatsii doznaniya v organakh vnutrennikh del. Doct. Dis.* [Modern features of the legal regulation of inquiry in the internal affairs bodies. Doct. Dis.]. Moscow.
8. Elagina A.S. (2018) Doktrinal'nyye osnovaniya prav lichnosti v mezhdunarodnom prave: poisk novoy paradigmy [Doctrinal foundations of individual rights in international law: the search for a new paradigm]. *Voprosy rossiiskogo i mezhdunarodnogo prava* [Matters of Russian and International Law], 8 (9A), pp. 282-287.
9. Elagina A.S. (2018) Podkhody k sovershenstvovaniyu mezhdunarodnogo ugolovnogo prava [Approaches to the improvement of international criminal law]. *Voprosy rossiiskogo i mezhdunarodnogo prava* [Matters of Russian and International Law], 8 (10A), pp. 96-101.
10. Elagina A.S. (2018) Interpretatsiya trendov urovnya prestupnosti: normal'nye i shokovye izmeneniya [Interpretation of crime trends: normal and shock changes]. *Voprosy rossiiskogo i mezhdunarodnogo prava* [Matters of Russian and International Law], 8 (11A), pp. 144-152.