

УДК 343.1

DOI: 10.34670/AR.2022.55.41.081

## Организационно-практические вопросы производства дознания по уголовным делам, связанным с пожарами

**Степанова Ирина Александровна**

Профессор кафедры кадрового, правового и психологического обеспечения, Академия Государственной противопожарной службы МЧС России, 129366, Российская Федерация, Москва, ул. Бориса Галушкина, 4; e-mail: 7503139@gmail.com

### Аннотация

В статье рассматриваются актуальные практические вопросы, связанные с производством дознания по уголовным делам о пожарах в органах государственного пожарного надзора федеральной противопожарной службы. Особое внимание уделено правовому положению начальника органа дознания, его процессуальному статусу и организационно-управленческим функциям. Автор обосновывает позицию о необходимости соблюдения принципов уголовного процесса, также изменения процедуры утверждения отдельных решений дознавателей и подготовленных ими итоговых процессуальных документов. В статье указывается на необходимость более детального ведомственного нормативного регулирования отношений, возникающих при расследовании уголовных дел указанной категории. Автор заключает, что совершенствование института дознания – это приоритетное направление развития правового, нормативного и организационного регулирования предварительного расследования, а также кадрового и материального обеспечения при производстве дознания по уголовным делам, связанным с пожарами. Действующее уголовно-процессуальное законодательство России, регламентирующее производство дознания, не отвечает в полной мере потребностям правоприменительной практики и нуждается в дальнейшем совершенствовании.

### Для цитирования в научных исследованиях

Степанова И.А. Организационно-практические вопросы производства дознания по уголовным делам, связанным с пожарами // Вопросы российского и международного права. 2022. Том 12. № 10А. С. 569-577. DOI: 10.34670/AR.2022.55.41.081

### Ключевые слова

Дознание, формы расследования преступлений, дознаватель, орган дознания, начальник подразделения дознания, пожар, преступления, связанные с пожаром, организация дознания в органах государственного пожарного надзора федеральной противопожарной службы.

## Введение

Современная модель производства дознания по уголовным делам – это результат длительных и сложных исторических преобразований, реформ, модернизаций и реорганизаций, протяженностью в несколько веков.

По поводу того, что представляет дознание сегодня, мнения ученых и практиков разделились: некоторые считают, что это одна из стадий предварительного расследования преступлений [Загорский, 2016]. Другие полагают, что дознание – это форма предварительного расследования, осуществляемая дознавателем(следователем) по уголовному делу, по которому производство предварительного следствия необязательно [Супрун, 2010].

## Основная часть

Но так или иначе, в соответствии с требованиями, закрепленными в УПК РФ, должностные лица особых правоохранительных органов, круг которых четко определен в ст. 40 УПК РФ, предпринимают все необходимые меры по пресечению противоправных действий, фиксируют следы, возбуждают производство и передают следователю для проведения следствия. Отдельные категории дел полностью расследуются в процессе дознания. Как правило, преступления, по которым проводится дознание, – это преступления небольшой и средней тяжести. По Уголовному кодексу Российской Федерации – это преступления, по которым максимальное наказание не превышает пять лет лишения свободы.

Дознаватель – должностное лицо органа дознания, правомочное либо уполномоченное осуществлять предварительное расследование в форме дознания, а также иные полномочия, предусмотренные УПК РФ.

Органами дознания, согласно п. 4 ст. 40 УПК РФ, являются органы государственного пожарного надзора федеральной противопожарной службы. На них, также, как и на иные органы дознания, в соответствии с ч. 2 ст. 40 возлагается обязанность: 1) дознания по уголовным делам, по которым производство предварительного следствия необязательно; 2) выполнение неотложных следственных действий по уголовным делам, по которым производство предварительного следствия обязательно; 3) осуществление иных полномочий, предусмотренных действующим УПК РФ.

В ст. 151 УПК РФ определена подследственность уголовных дел. К деятельности дознавателей государственного пожарного надзора федеральной противопожарной службы отнесены преступления, предусмотренные ст. 168, частью 1 статьи 219, частью 1 статьи 261 Уголовного кодекса РФ.

Подразделения этих органов вправе осуществлять дознание по уголовным делам, не требующим проведения предварительного следствия. Кроме этого, они полномочны проводить следственные действия по иным уголовным делам, в пределах своей компетенции, но при условии, когда невозможно отложить эти следственные действия, в целях предотвращения утраты следов и орудий преступления, задержания виновного лица (п. 2 ч. 2 ст. 40 УПК РФ). Причем, в ст.157 УПК РФ (Производство неотложных следственных действий) органы государственного пожарного надзора федеральной противопожарной службы не обозначены конкретно, как это сделано, скажем, в отношении органов дознания федеральной службы безопасности, таможенных органов. П.6 ч.2 ст. 157 указывает, что неотложные следственные действия производят «иные должностные лица, которым предоставлены полномочия органов

дознания в соответствии со ст. 40 Кодекса». Все это свидетельствует о том, что дознание в настоящее время перестало быть лишь начальной стадией расследования. Дознание в настоящее время – это, прежде всего форма предварительного расследования, осуществляемого дознавателем по уголовному делу, по которому производство предварительного следствия необязательно и выполнение неотложных следственных действий в соответствии со ст. 157 УПК РФ.

Анализ основного, системообразующего нормативного правового документа, регламентирующего сферу деятельности, связанную с обеспечением пожарной безопасности – Федерального закона №69-ФЗ «О пожарной безопасности» – показывает, что должностным лицам федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на решение задач в области пожарной безопасности, при рассмотрении сообщений по фактам пожаров а также в связи с проверкой сообщений о преступлениях и происшествиях, связанных с пожарами, предоставлено право: вызывать в органы государственного пожарного надзора должностных лиц организаций и граждан, получать от указанных лиц необходимые объяснения, справки, документы и их копии, требовать предъявления документов, удостоверяющих личность граждан, если имеются основания подозревать их в совершении преступления, связанного с пожаром, запрашивать и получать от организаций, в том числе медицинских, граждан, органов государственной власти и органов местного самоуправления сведения, объяснения, справки, документы (их копии), иную необходимую информацию, в том числе персональные данные граждан, погибших в результате происшествий, связанных с пожарами, и (или) поступивших в медицинские учреждения с ожогами и телесными повреждениями, полученными в результате происшествий, связанных с пожарами, вызывать граждан по находящимся в производстве органов государственного пожарного надзора делам и материалам о пожарах, получать от них необходимые объяснения, справки, документы и их копии; беспрепятственно посещать организации, знакомиться с необходимыми документами и материалами, имеющими отношение к проверке заявлений и сообщений о преступлениях и происшествиях, связанных с пожарами; требовать от граждан (групп граждан) покинуть зону пожара, место происшествия, связанного с пожаром, если это необходимо для документирования обстоятельств происшествия, преступления, сохранения следов происшествия, преступления.

Все эти полномочия и мероприятия, в рамках которых они допустимы, свидетельствуют о том, что должностным лицам органов государственного пожарного надзора федеральной противопожарной службы предписываются, по сути, обязанности, связанные с расследованием преступлений.

Органы дознания в соответствии с п. 24 УПК РФ – это государственные органы и должностные лица, уполномоченные осуществлять дознание и другие процессуальные полномочия. В развитие этого уголовно-процессуального положения, приказом МЧС России от 15 декабря 2002 года № 587 «О мероприятиях по организации и осуществлению дознания по делам о пожарах», определены органы государственного пожарного надзора федеральной противопожарной службы, являющиеся органами дознания. Это:

- структурное подразделение центрального аппарата МЧС России, в сферу ведения которого входят вопросы организации и осуществления государственного пожарного надзора;
- структурные подразделения территориальных органов МЧС России, в сферу ведения которых входят вопросы организации и осуществления государственного пожарного надзора;

- структурные подразделения территориальных органов МЧС России – органов, специально уполномоченных решать задачи гражданской обороны и задачи по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций по субъектам Российской Федерации, в сферу ведения которых входят вопросы организации и осуществления государственного пожарного надзора, и их территориальные отделы (отделения, инспекции);
- отделы (отделения) государственного пожарного надзора подразделений федеральной противопожарной службы, созданных в целях организации профилактики и тушения пожаров в закрытых административно-территориальных образованиях, особо важных и режимных организациях.

Специализированными подразделениями дознания органов государственного пожарного надзора федеральной противопожарной службы являются: отдел дознания структурного подразделения центрального аппарата МЧС России, отделы (отделения, группы) дознания и отделы (отделения, группы) административной практики и дознания структурных подразделений территориальных органов МЧС России и их территориальных отделов (отделений, инспекций), отделения (группы) административно-правовой деятельности, созданных в целях организации профилактики и тушения пожаров в закрытых административно-территориальных образованиях, особо важных и режимных организациях.

Анализ нормативно-правовой базы, регламентирующей сферу дознания по преступлениям, связанным с пожарами, свидетельствует о глубине и взвешенности нормативного регулирования этой деятельности не только на законодательном, но и ведомственном уровне. Однако не следует забывать, что МЧС России – федеральный орган исполнительной власти, созданный в соответствии с Указом Президента РФ от 11.07.2004 № 868 «Вопросы Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий» и Положения о нем, решает в первую очередь следующие основные задачи:

- выработка и реализация государственной политики в области гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обеспечения пожарной безопасности, а также безопасности людей на водных объектах;
- организация подготовки и утверждения в установленном порядке проектов нормативных правовых актов в области гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обеспечения пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах;
- осуществление управления в области гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обеспечения пожарной безопасности, безопасности людей на водных объектах, а также управление деятельностью федеральных органов исполнительной власти в рамках единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций;
- осуществление нормативного регулирования в целях предупреждения, прогнозирования и смягчения последствий чрезвычайных ситуаций и пожаров, а также осуществление специальных, разрешительных, надзорных и контрольных функций по вопросам, отнесенным к компетенции МЧС России;
- осуществление деятельности по организации и ведению гражданской обороны, экстренному реагированию при чрезвычайных ситуациях, защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций и пожаров, обеспечению безопасности людей на

водных объектах, а также осуществление мер по чрезвычайному гуманитарному реагированию, в том числе за пределами Российской Федерации.

Основные задачи пожарной охраны сформулированы в ст. 4 Федерального закона о пожарной безопасности и состоят в следующем: организация и осуществление профилактики пожаров; спасение людей и имущества при пожарах, оказание первой помощи; организация и осуществление тушения пожаров и проведения аварийно-спасательных работ; организация управления в области пожарной безопасности и координация деятельности пожарной охраны.

Уголовно-процессуальная функция, если рассматривать ее как деятельность, осуществляемую в интересах защиты жизни, здоровья, прав и свобод граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства, тоже направлена на обеспечение задач, стоящих перед МЧС России, однако не является для министерства доминирующей, приоритетной и главной.

Из-за произошедших в правовой сфере изменений, связанных с реформой уголовно-процессуального законодательства, дознание в последние годы стало более сложным, а по объему временных затрат сопоставимо с предварительным следствием. Если говорить о дознании по пожарам, то здесь и временные, и ресурсные и даже организационные и психологические проблемы выступают гораздо более рельефно, чем это может показаться на первый взгляд. Пожар как физическое явление и пожар-преступление – это два разных, порой несопоставимых объекта [8Назаров, 2022. Тушение пожара – это, в соответствии с Приказом МЧС России № 444 «Об утверждении Боевого устава подразделений пожарной охраны, определяющего порядок организации тушения пожаров и проведения аварийно-спасательных работ» – боевые действия, в процессе которых перед бойцами стоит главная задача – спасение людей и имущества от огня. Они одними из первых лицом к лицу сталкиваются с огнем, с жертвами преступлений и лицами, их совершившими. И несмотря ни на что, их основная задача – ликвидация огня, спасение, а не фиксация следов преступления, которые в пожаре часто утрачиваются и не могут быть восстановлены в дальнейшем. И тем не менее, если следовать буквальному смыслу норм уголовно-процессуального закона, вытекающему из ст. 2 УПК РФ, в задачу органов государственного пожарного надзора государственной противопожарной службы входит обязанность не только расследования, но еще и раскрытия уголовных дел.

Согласно п. 17 ст. 5 УПК РФ начальник органа дознания – это должностное лицо, возглавляющее соответствующий орган дознания.

Применительно к процессуальным полномочиям такого начальника по уголовному делу о пожаре после детального анализа диспозиции ч. 1 ст. 40.2 УПК РФ можно выделить следующие: передавать уголовное дело другому дознавателю; отменять необоснованные, по его мнению, постановления о приостановлении производства дознания; давать указания о направлении расследования, о квалификации деяния, давать поручения о производстве неотложных следственных действий, осуществлять иные полномочия, предусмотренные УПК РФ. Однако следует заметить, что основной признак этих процессуальных полномочий – наличие организационной составляющей в его статусе. Начальник подразделения дознания (его процессуальный статус определен ст. 40.1 УПК РФ) обладает меньшими процессуальными полномочиями, однако и в его полномочиях прослеживается не только уголовно-процессуальные функции, но и элементы организации деятельности подразделения, за работу которого он, как руководитель, несет ответственность. В подразделениях МЧС России деятельность по расследованию фактов возгорания, установление причины пожара, установление наличия или отсутствия признаков состава преступления, связанного с пожаром,

происходит как правило в специализированных подразделениях, которые созданы для выполнения задач, связанных с обеспечением пожарной безопасности и помимо дознания выполняют еще множество иных, не связанных с дознанием функций. И тем не менее. Действующее уголовно-процессуальное законодательство России, регламентирующее производство дознания, начальника подразделения дознания наделяет достаточно широкими полномочиями и возлагает на него соответствующую долю ответственности за возбуждение, дознание и дальнейшее движение уголовных дел указанной категории к судебным стадиям. Как субъект уголовно-процессуальной деятельности начальник подразделения дознания обязан неукоснительно следовать принципам уголовного судопроизводства. Однако, нельзя не заметить, что, как с позиции науки уголовного процесса, так и с позиции правоприменения принцип состязательности, предусмотренный ст. 15 УПК РФ в досудебной деятельности начальника подразделения дознания соблюдается далеко не всегда.

Напомним, что непосредственный руководитель специализированного подразделения дознания наделен уголовно-процессуальным законом широкими процессуальными полномочиями. В частности, он вправе: возбуждать уголовное дело и определять ход движения дела; приостанавливать, прекращать уголовное дело; формулировать и предъявлять обвинение; самостоятельно производить следственные и иные процессуальные действия; собирать, проверять и оценивать доказательства, в том числе и оправдывающие и смягчающие вину лица, подозреваемого или обвиняемого в совершении преступления, удовлетворять или отклонять ходатайства защиты и т.д. Таким образом, по действующему УПК начальник подразделения дознания как лицо, ответственное за ведение дела, вынужден совмещать функцию обвинения с функцией расследования и разрешения дела. Он, участвуя в уголовном судопроизводстве, призван представлять интересы государства. Он, как участник процесса, наделен законом публичными полномочиями и в процессе выполнения своих обязанностей, определенных для него УПК РФ, отстаивает интересы общества и государства. В таких условиях принцип состязательности на стадии предварительного расследования носит в большей степени формальный, декларативный, нежели реальный характер.

Следующий блок проблем современного дознания касается режима законности и процессуальных сроков. Текущий этап развития российского общества и государства требует от всех государственных органов и любого должностного лица правоохранительной системы неукоснительного соблюдения принципа законности. Для начальника органа дознания государственного пожарного надзора федеральной государственной противопожарной службы это означает точное, неукоснительное соблюдение законодательства РФ и принятие на его основе законных, обоснованных и мотивированных решений, не противоречащих УПК РФ. В этой связи решение законодателя о предоставлении начальнику органа дознания самостоятельного права продления срока проверки сообщения о преступлении до 30 суток представляется спорным. Особенно на фоне норм статьи 6-1 УПК РФ, в которой определено, что уголовное судопроизводство должно осуществляться в разумный срок.

Более серьезной законодательной проработки требует, на наш взгляд и закрепившаяся в УПК процедура утверждения итоговых решений дознавателей (сотрудников специализированных подразделений, осуществляющих дознание по делам, связанным с пожарами), у начальника органа дознания. Такая практика не отвечает современным требованиям правоприменительной деятельности [Зырянова, 2018]. Реалии таковы, что в подразделениях МЧС России начальник органа дознания – это, как правило, начальник инспекции государственного пожарного надзора, а начальник подразделения дознания –

начальник отдела(отделения) надзорной деятельности и профилактической работы района, округа, города. Оба они, как было отмечено ранее, сосредоточены на организационно-административных обязанностях, несколько абстрагируясь и даже устраняясь от уголовно-процессуальных функций. В такой ситуации закрепленная в УПК процедура утверждения итоговых решений дознавателей по уголовным делам у начальника органа дознания не отвечает современным требованиям правоприменительной практики.

### **Заключение**

В связи с вышеизложенным следует отметить, что совершенствование института дознания – это приоритетное направление развития правового, нормативного и организационного регулирования предварительного расследования, а также кадрового и материального обеспечения при производстве дознания по уголовным делам, связанным с пожарами. Действующее уголовно-процессуальное законодательство России, регламентирующее производство дознания, не отвечает в полной мере потребностям правоприменительной практики и нуждается в дальнейшем совершенствовании.

### **Библиография**

1. Загорский Г.И. (ред.) Комментарий к Уголовно-процессуальному кодексу РФ (постатейный). М.: Проспект, 2016. С. 579.
2. Зырянова Е.Е. Теоретические и организационно-практические проблемы современного дознания // Полицейская деятельность. 2018. № 1. С. 30-38.
3. Назаров С.А. (ред.) Расследование и экспертиза пожаров. М.: Юрайт, 2022. С. 14.
4. Приказ МЧС России от 15 декабря 2002 года № 587 «О мероприятиях по организации и осуществлению дознания по делам о пожарах».
5. Приказ МЧС России от 16.10.2017 № 444 (ред. от 28.02.2020) «Об утверждении Боевого устава подразделений пожарной охраны, определяющего порядок организации тушения пожаров и проведения аварийно-спасательных работ».
6. Супрун В.В. Дознание – сокращенное следствие? // Российский юридический журнал. 2010. № 5. С. 141.
7. Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18.12.2001 № 174-ФЗ (ред. от 29.12.2022). Глава 6, 21.
8. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ (ред. от 29.12.2022). Глава 3, 21, 24.
9. Указ Президента РФ от 11.07.2004 № 868 (ред. от 19.12.2022) «Вопросы Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий».
10. Федеральный закон «О пожарной безопасности» от 21.12.1994 № 69-ФЗ (ред. от 29.12.2022).

### **Organizational and practical issues of production of inquiry in criminal cases related to fires**

**Irina A. Stepanova**

Professor of the Department of Personnel, Legal and Psychological Support,  
Academy of the State Fire Service  
of the Ministry of Emergency Situations of Russia,  
129366, 4, Borisa Galushkina str., Moscow, Russian Federation;  
e-mail: 7503139@gmail.com

## Abstract

The article deals with topical practical issues related to the production of an inquiry in criminal cases about fires in the state fire supervision of the federal fire service. Particular attention is paid by the researcher to the legal status of the head of the body of inquiry, his procedural status and organizational and managerial functions. The author substantiates the position on the need to comply with the principles of the criminal process, as well as changing the procedure for approving individual decisions of interrogators and the final procedural documents prepared by them. The article points out the need for a more detailed departmental regulatory regulation of relations arising in the investigation of criminal cases of this category. The author of the paper concludes that the improvement of the institution of inquiry is a priority direction for the development of legal, regulatory and organizational regulation of the preliminary investigation, as well as personnel and material support in the production of inquiry in criminal cases related to fires. The current criminal procedural legislation of Russia, which regulates the production of inquiry, does not fully meet the needs of law enforcement practice and needs to be further improved, as the researcher concludes.

## For citation

Stepanova I.A. (2022) Organizatsionno-prakticheskie voprosy proizvodstva doznaniya po ugolovnym delam, svyazannym s pozharemi [Organizational and practical issues of production of inquiry in criminal cases related to fires]. *Voprosy rossiiskogo i mezhdunarodnogo prava* [Matters of Russian and International Law], 12 (10A), pp. 569-577. DOI: 10.34670/AR.2022.55.41.081

## Keywords

Inquiry, forms of crime investigation, interrogator, agency of inquiry, head of the inquiry unit, fire, fire-related crimes, organization of inquiry in the state fire supervision authorities of the federal fire service.

## References

1. *Federal'nyi zakon «O pozharnoi bezopasnosti» ot 21.12.1994 № 69-FZ (red. ot 29.12.2022)* [Federal Law “On Fire Safety” dated December 21, 1994 No. 69-FZ (as amended on December 29, 2022)].
2. Nazarov S.A. (ed.) (2022) *Rassledovanie i ekspertiza pozharov* [Investigation and examination of fires]. Moscow: Yurait Publ.
3. *Prikaz MChS Rossii ot 15 dekabrya 2002 goda № 587 «O meropriyatiyakh po organizatsii i osushchestvleniyu doznaniya po delam o pozharakh»* [Order of the Ministry of Emergency Situations of Russia dated December 15, 2002 No. 587 “On measures to organize and carry out investigations in cases of fires”].
4. *Prikaz MChS Rossii ot 16.10.2017 № 444 (red. ot 28.02.2020) «Ob utverzhdenii Boevogo ustava podrazdelenii pozharnoi okhrany, opredelyayushchego poryadok organizatsii tusheniya pozharov i provedeniya avariino-spasatel'nykh rabot»* [Order of the Ministry of Emergency Situations of Russia dated 10/16/2017 No. 444 (as amended on 02/28/2020) “On approval of the combat regulations of fire departments, which determines the procedure for organizing fire extinguishing and conducting emergency rescue operations”].
5. Suprun V.V. (2010) Doznanie – sokrashchennoe sledstvie? [Inquiry: an abbreviated investigation?]. *Rossiiskii yuridicheskii zhurnal* [Russian legal journal], 5, p. 141.
6. *Ugolovno-protsessual'nyi kodeks Rossiiskoi Federatsii ot 18.12.2001 № 174-FZ (red. ot 29.12.2022). Glava 6, 21* [Code of Criminal Procedure of the Russian Federation of December 18, 2001 No. 174-FZ (as amended on December 29, 2022). Chapter 6, 21].
7. *Ugolovnyi kodeks Rossiiskoi Federatsii ot 13.06.1996 № 63-FZ (red. ot 29.12.2022). Glava 3, 21, 24* [Criminal Code of the Russian Federation No. 63-FZ dated June 13, 1996 (as amended on December 29, 2022). Chapter 3, 21, 24].
8. *Ukaz Prezidenta RF ot 11.07.2004 № 868 (red. ot 19.12.2022) «Voprosy Ministerstva Rossiiskoi Federatsii po delam grazhdanskoi oborony, chrezvychainym situatsiyam i likvidatsii posledstviy stikhiinykh bedstviy»* [Decree of the President of the Russian Federation of July 11, 2004 No. 868 (as amended on December 19, 2022) “Issues of the Ministry of the Russian Federation for Civil Defense, Emergency Situations and Elimination of Consequences of Natural Disasters”].



- 
9. Zagorskii G.I. (ed.) (2016) *Kommentarii k Ugolovno-protsessual'nomu kodeksu RF (postateinyi)* [Commentary on the Code of Criminal Procedure of the Russian Federation (item-by-article)]. Moscow: Prospekt Publ.
  10. Zyryanova E.E. (2018) Teoreticheskie i organizatsionno-prakticheskie problemy sovremennogo doznaniya [Theoretical and organizational-practical problems of modern inquiry]. *Politseiskaya deyatel'nost'* [Police activity], 1, pp. 30-38.