

О необходимости отказа от дознания как процессуальной формы расследования

Аннотация. Сравнительно-правовой анализ процессуальных форм дознания и предварительного следствия приводит к выводу об их сходстве, а также о сходстве процессуальных статусов следователя и дознавателя. Это свидетельствует о нерациональном распределении государством сил и средств в сфере уголовной юстиции. При этом существование двух сходных форм расследования не влечет улучшения показателей законности и качества расследования уголовных дел, а способствует в отдельных случаях их ухудшению: в части обеспечения разумных сроков производства по уголовным делам, возмещения ущерба потерпевшим, причиненного преступлениями, что подтверждается статистическими данными, приведенными в статье. Закрепление в УПК РФ сходных процессуальных форм расследования является свидетельством игнорирования национального исторического опыта организации расследования преступлений согласно Уставу уголовного судопроизводства 1864 г. Означает это и необоснованный отказ от реформирования уголовного судопроизводства, направления которого были обозначены Концепцией судебной реформы РСФСР 1991 г. Последствия этого проявляются в сужении процессуальных гарантий права на защиту лиц, уголовные дела о преступлениях которых расследуются в форме дознания; в вынужденном нарушении законности при расследовании уголовных дел дознавателями при возбуждении уголовного дела о неочевидном преступлении; в затягивании производства по уголовным делам, возбужденным и расследованным первоначально дознавателями, а затем по ряду причин передаваемым следователям для дальнейшего расследования и др. Посредством постоянного совершенствования правовой регламентации процессуальной формы дознания обозначенные проблемы решить не удастся. Отмеченное свидетельствует о бесперспективности процессуальной формы дознания, доказывает необходимость ее упразднения из российского уголовного судопроизводства как самостоятельной формы расследования.

Ключевые слова: процессуальная форма; дознание; предварительное следствие; обеспечение прав человека; процессуальные полномочия; возбуждение уголовного дела; качество расследования уголовных дел; обеспечение законности и обоснованности уголовного преследования; предъявление обвинения; избрание меры пресечения в виде заключения под стражу; право на защиту.

Для цитирования: Малышева О. А. О необходимости отказа от дознания как процессуальной формы расследования // Актуальные проблемы российского права. — 2020. — Т. 15. — № 9. — С. 80—92. — DOI: 10.17803/1994-1471.2020.118.9.080-092.

© Малышева О. А., 2020

* Малышева Ольга Анатольевна, доктор юридических наук, доцент, профессор кафедры уголовно-процессуального права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)

Садовая-Кудринская ул., д. 9, г. Москва, Россия, 125993
moa_0510@mail.ru

Necessity to Reject Pre-Trial Inquiry as a Procedural Form of Investigation

Olga A. Malysheva, Dr. Sci. (Law), Associate Professor, Professor of the Department of Criminal Procedure Law, Kutafin Moscow State Law University (MSAL)
ul. Sadovaya-Kudrinskaya, d. 9, Moscow, Russia, 125993
moa_0510@mail.ru

Abstract. A comparative legal analysis of procedural forms of inquiry and preliminary investigation leads to a conclusion about their similarity, as well as the similarity of procedural statuses of an investigator and interrogator (a person conducting an initial inquiry). This shows that the State distributes forces and resources in the field of criminal justice irrationally. At the same time, the existence of two similar forms of investigation does not lead to an improvement in the legality and quality of criminal cases investigation. On the contrary, this contributes in some cases to their deterioration (reasonable timing of proceedings in criminal cases, compensation of damage caused by crimes to victims), as confirmed by the data provided in the paper. The consolidation of similar procedural forms of investigation in the Code of Criminal Procedure of the Russian Federation proves that the national historical experience of the organization of investigation of crimes under the 1864 Charter of Criminal Proceedings is ignored. This means an unreasonable refusal to reform criminal proceedings, the necessity and directions of which were identified by the 1991 Concept of Judicial Reform of the RSFSR. The consequences are manifested in the narrowing of procedural guarantees of the right to protection of persons whose criminal cases are investigated in the form of an inquiry; in the forced violation of the rule of law by interrogators during investigation of criminal cases when initiating a criminal case on a non-obvious crime; in delaying proceedings in criminal cases initiated and investigated initially by interrogators and then for a number of reasons referred to investigators for further investigation, etc. These problems cannot be solved by constantly improving the legal regulation of the procedural form of inquiry. The written above testifies futility of the procedural form of inquiry, justifies the necessity of its elimination from the Russian criminal proceedings as an independent form of investigation.

Keywords: procedural form; inquiry; preliminary investigation; ensuring human rights; procedural powers; initiation of criminal proceedings; quality of criminal cases investigation; ensuring the legality and validity of criminal prosecution; bringing a charge; applying a preventive measure in the form of detention; right to defence.

Cite as: Malysheva OA. O neobkhodimosti otказа ot doznaniya kak protsessualnoy formy rassledovaniya [Necessity to Reject Pre-Trial Inquiry as a Procedural Form of Investigation]. *Aktualnye problemy rossiyskogo prava*. 2020;15(9):80—92. DOI: 10.17803/1994-1471.2020.118.9.080-092. (In Russ., abstract in Eng.).

Современный уголовный процесс характеризуется многообразием процессуальных форм, присущих главным образом досудебному производству. Появление такого многообразия обусловлено стремлением ученых и практиков определить процессуальную форму расследования преступлений, являющуюся наиболее эффективной с точки зрения полноты, своевременности достижения назначения уголовного судопроизводства, обеспечения прав личности в рассматриваемой сфере.

В теории уголовного процесса встречаются различные подходы к определению процессуальной формы. Ее рассматривают, например, как порядок, принципы, систему уголовно-процессуальной деятельности, урегулированных нормами уголовно-процессуального права¹, либо как порядок производства по уголовным делам, определяющий: последовательность и условия движения уголовного дела; общие условия, свойственные конкретной стадии; основания, условия, порядок производства про-

¹ Мотовиловкер Я. О. Некоторые вопросы содержания и формы советского уголовного процесса // Вестник Ярославского университета. 1972. № 4. С. 56—57.

цессуальных действий; содержание и форму процессуальных решений². Различие подходов к определению процессуальной формы не снижает ценности рассматриваемой уголовно-процессуальной категории для сферы уголовной юстиции. Она заключается, как верно отметил М. Л. Якуб, в том, что процессуальная форма формирует «детально урегулированный, устойчивый, юридически определенный, строго обязательный, стабильный правовой режим производства по уголовным делам»³. Очевидно, что указание в последнем случае на стабильность правового режима не исключает возможности корректировки процессуальной формы в зависимости от факта установления лица, совершившего преступление, вида противоправного деяния (преступление или запрещенное уголовным законом деяние), возраста субъекта преступления.

Кроме того, уголовно-процессуальным законом предусматривается небесспорное с точки зрения целесообразности основание разграничения процессуальной формы производства по уголовному делу в зависимости от категории совершенного преступления. Такое разграничение процессуальной формы, во-первых, представляется не соответствующим национальному опыту организации расследования преступлений согласно Уставу уголовного судопроизводства 1864 г. (УУС), который формировался с учетом положительных элементов зарубежной практики в этой области и демонстрировал свою оптимальность как источник правового регулирования уголовно-процессуальных отношений на протяжении длительного периода времени. Соглашаясь с И. В. Масловым в том, что Устав являлся не только первым, но и лучшим, наиболее совершенным российским уголовно-процессуальным кодексом⁴, следует признать, что многие его положения актуальны и для современного уголовного судопроизводства.

Во-вторых, целесообразность существования самостоятельной процессуальной формы

расследования — дознания вызывала и продолжает вызывать острые дискуссии. Основу этой дискуссии формирует устоявшаяся тенденция нарушения разумных сроков расследования уголовных дел (см. гистограмму), увеличения количества нераскрытых преступлений (см. табл. 1), снижения уровня законности в ходе досудебного производства по уголовным делам (см. табл. 2), что обусловлено недостаточной проработанностью содержания форм предварительного расследования уголовных дел, нерациональным распределением процессуальных полномочий между властными субъектами досудебного производства (см. диаграмму).

Обращаясь к отечественному историческому опыту организации расследования преступлений, следует заключить, что дознание, производимое полицией, по сути, представляло собой не самостоятельную форму расследования, что предусмотрено в ч. 1 ст. 150 УПК РФ, а производство розыскных и первоначальных следственных и иных процессуальных действий, именуемых неотложными следственными действиями (ст. 254—256 УУС). В частности, наряду с розыском, допускалось производить словесный расспрос, негласное наблюдение, принятие мер по сохранению следов преступления и др. На основе собранных полицией в ходе дознания материалов судебный следователь принимал решение о начале уголовного преследования в случае очевидности события преступления (ст. 255 УУС). Если же событие преступления в ходе дознания характеризовалось какой-то неопределенностью, то материалы дознания передавались прокурору, который определял их дальнейшую «процессуальную судьбу», посредством принятия одного из решений: 1) о прекращении производства по ним; 2) о дополнении материалов посредством продолжения дознания; 3) о направлении материалов дознания судебному следователю для производства предварительного следствия.

² Строгович М. С. Курс советского уголовного процесса. М., 1968. Т. 1. С. 51.

³ Якуб М. Л. Процессуальная форма в советском уголовном процессе. М., 1981. С. 8.

⁴ Маслов И. В. Процессуальная форма дознания и предварительного следствия по Уставу уголовного судопроизводства в Российской империи 1864 года // Уголовное судопроизводство. 2007. № 4. С. 31.

Динамика количества уголовных дел, оконченных следователями МВД России в срок свыше 2 месяцев, в 2010—2019 гг.⁵



Таблица 1
Динамика приостановления предварительного расследования ввиду неустановления лица, подлежащего привлечению в качестве обвиняемого в 2013—2019 гг.⁶

Годы	Количество		
	Приостановлено следователями МВД России	Приостановлено дознавателями МВД России	Всего приостановлено следователями и дознавателями МВД России
2013	735 698	451 299	1 187 997
2014	775 582	461 841	1 237 423
2015	836 244	500 850	1 337 094
2016	853 847	476 381	1 330 228
2017	804 122	445 975	1 250 097
2018	786 387	428 025	1 214 412
2019	837 085	414 890	1 251 948

До сих пор представляет научный и практический интерес сформулированная еще в XIX в. А. А. Квачевским сущность производимого дознания: «Дает основание к начатию следствия... дознание вырабатывает только сведения и ука-

зания, которые не имеют судебного характера, вся его роль ограничивается изысканием данных для следователя»⁷.

Важно отметить, что следователю передавались материалы только при установлении лица, совершившего преступление. В случае неочевидности совершенного преступления полиция, как орган дознания, продолжала производство дознания посредством обозначенных выше процессуальных действий до момента установления такого лица без ограничения срока, но не позже наступления срока давности привлечения к уголовной ответственности.

Таким образом, следует констатировать существование в XIX в. единой процессуальной формы досудебного производства по уголовным делам частного-публичного и публичного обвинения — предварительного следствия. Это способствовало формированию единообразной практики. Кроме того, существование единой процессуальной формы расследования уголовных дел создавало предпосылки для безусловного обеспечения прав человека, вовлеченного в сферу уголовного преследования, поскольку исключало неравенство процессуальных ста-

⁵ Сведения о следственной работе и дознания в органах внутренних дел. Форма 1-Е. Раздел 11. М. : ГИАЦ МВД России, 2015—2019 гг.

⁶ Сведения о следственной работе и дознания в органах внутренних дел. Форма 1-Е. Раздел 11. М. : ГИАЦ МВД России, 2013—2019 гг.

⁷ Квачевский А. Об уголовном преследовании, дознании и предварительном исследовании преступлений по Судебному уставу 1864 г. СПб., 1867. Т. 2. С. 61.

тусов подозреваемого и обвиняемого в части ознакомления с описанием фактических обстоятельств события преступления, квалификации преступления, возможности ходатайствовать о дополнении предварительного расследования и др., что отмечается в современном уголовном судопроизводстве. Ученые, в свою очередь, имели возможность сконцентрировать свои усилия на дальнейшей разработке единой процессуальной формы предварительного следствия, что давало более значимый результат для повышения эффективности правоприменительной деятельности.

Следует признать верной позицию М. С. Строговича о том, что поскольку понятие «преступление» является единым, то это обстоятельство и должно определять тенденцию развития уголовного процесса. Ее основа — унификация процессуальной формы, в том числе досудебного производства⁸. Сходную позицию высказывала и П. С. Элькин⁹.

Между тем развитие уголовно-процессуальной формы пошло по пути ее дифференциации, вследствие чего в советском уголовном процессе появилась самостоятельная форма — дознание.

Ряд авторов, признавая целесообразность существования дознания как формы расследования, полагают, что для повышения ее эффективности необходимо расширить полномочия начальника органа дознания¹⁰, начальника под-

разделения дознания¹¹, усилить прокурорский надзор за качеством расследования уголовных дел дознавателями¹², расширить процессуальную самостоятельность дознавателя, оградив его от необоснованной «опеки» со стороны прокурора¹³ и др.

Другие авторы¹⁴, мнение которых мы разделяем, считают, что оптимизация уголовно-процессуальной деятельности органов предварительного расследования может быть обеспечена только посредством унификации досудебного производства. Верность данного суждения подтверждается следующими обстоятельствами.

В настоящее время уголовно-процессуальным законом закрепляются две формы расследования уголовных дел — предварительное следствие и дознание, во многом сходные между собой: по процессуальным средствам (в том числе сходство системы следственных и иных процессуальных действий), процессуальному порядку (производства процессуальных действий и принятия большинства процессуальных решений), процессуальным решениям (по сути их содержания). Ранее И. Д. Перлов и М. Ю. Рагинский также утверждали, что производство дознания, осуществляемое в полном объеме, по процессуальному режиму фактически приближено к предварительному следствию, поскольку для производства дознания характерно соблюдение всех процессуальных гарантий¹⁵.

⁸ *Строгович М. С.* О единой процессуальной форме уголовного судопроизводства и пределах ее дифференциации // Социалистическая законность. 1974. № 9. С. 51.

⁹ *Элькин П. С.* Цели и средства их достижения в советском уголовно-процессуальном праве. Л., 1976.

¹⁰ *Супрун С. В.* О расширении процессуальных полномочий начальника органа дознания в системе МВД России // Юридическая наука и правоохранительная практика : Вестник Нижегородской академии МВД России. 2018. № 3 (45). С. 118—125.

¹¹ *Наметкин Д. В., Серкова Т. В.* Процессуальное положение и полномочия дознавателя, начальника подразделения дознания в уголовно-процессуальном законодательстве России // Юридическая наука и правоохранительная практика : Вестник Нижегородской академии МВД России. 2016. № 3 (35). С. 69—70.

¹² *Ефанова В. А.* О проблемах прокурорского надзора в уголовном судопроизводстве // Судебная власть и уголовный процесс. 2016. № 4. С. 40—42.

¹³ *Спирин А. В.* Процессуальная деятельность органов дознания. Есть ли необходимость в «прокурорской опеке»? // Вестник Уральского юридического института МВД России. 2016. № 3. С. 56—61.

¹⁴ *Махов В. Н.* Заменить стадию возбуждения уголовного дела на стадию полицейского дознания // Закон и право. 2016. № 2. С. 27—29.

¹⁵ *Перлов И. Д., Рагинский М. Ю.* Назревшие вопросы дознания и предварительного следствия // Советское государство и право. 1957. № 4. С. 117.

Очевидно, что такая организация расследования уголовных дел свидетельствует о нерациональном распределении сил и средств государства в сфере уголовной юстиции, поскольку на разные органы возложено осуществление сходной по многим параметрам деятельности.

Кроме того, системный анализ правовой регламентации процессуальных статусов следователя и дознавателя позволяет также сделать заключение об их сходстве в большей степени. Их полномочиями являются: всестороннее и полное исследование обстоятельств совершенного преступления (ч. 1 ст. 73 УПК РФ); самостоятельное принятие процессуальных решений по уголовному делу, кроме решений, затрагивающих неотъемлемые права человека (п. 3 ч. 2 ст. 38, п. 1 ч. 3 ст. 41 УПК РФ); обеспечение в порядке, предусмотренном ч. 2 ст. 50, ч. 1 ст. 51 УПК РФ, реализации права на защиту лиц, вовлеченных в сферу уголовного преследования (ч. 3 ст. 51 УПК РФ); выделение из уголовного дела материалов, содержащих сведения о новом преступлении, в отдельное производство (ч. 1 ст. 155 УПК РФ); принятие мер по неразглашению данных предварительного расследования, за исключением случаев, предусмотренных ч. 3 ст. 161 УПК РФ (ч. 1 ст. 161 УПК РФ); признание за лицом, в отношении которого прекращено уголовное преследование, права на реабилитацию (ч. 1 ст. 134 УПК РФ); дача органу дознания обязательных для исполнения письменных поручений о производстве оперативно-розыскных мероприятий, о задержании, приводе и др. (п. 4 ч. 2 ст. 38, п. 1.1 ч. 3 ст. 41 УПК РФ); в обязательном порядке незамедлительное принятие мер по обеспечению возмещения вреда, причиненного преступлением, или возможной конфискации имущества (ч. 1 ст. 160.1 УПК РФ) и др.

Анализируемое распределение процессуальных полномочий между следователем и дознавателем, представляющих соответственно органы предварительного следствия и органы дознания, не согласуется с содержанием Концепции судебной реформы в РСФСР 1991 г., которая последовательно реализуется в уголовно-процес-

суальной сфере, доказывая тем самым научную прозорливость ее разработчиков, преломленную через призму международных правовых стандартов защиты прав и основных свобод человека. В частности, в указанной Концепции закреплен запрет возлагать на разные органы системы уголовной юстиции одинаковую по виду и методам деятельность (пп. 1 п. 12). Учитывая законы формальной логики, обоснованно заключить, что данный запрет касается процессуальной деятельности, осуществляемой органами предварительного следствия и органами дознания.

Возложение сходных процессуальных полномочий на разных властных субъектов уголовно-процессуальной деятельности в досудебном производстве препятствует установлению единообразия в их реализации. Разнородная правоприменительная практика затрудняет осуществление участниками уголовного процесса своих прав. Отмеченное также негативно сказывается на обеспечении законности и обоснованности уголовного преследования, качестве расследования уголовных дел, поскольку отмечается необоснованное рассредоточение контрольно-надзорной функции в уголовном судопроизводстве между несколькими субъектами: руководителем следственного органа, начальником подразделения дознания, начальником органа дознания, прокурором. При этом важным является тот факт, что каждый из указанных субъектов определяет пути достижения цели, соответственно, процессуального контроля и прокурорского надзора исходя из своих ведомственных или профессиональных интересов.

При анализе целесообразности существования в досудебном производстве двух форм расследования не следует игнорировать то обстоятельство, что расследование преступлений является дополнительной функцией органов дознания. На этот факт обращают внимание ученые¹⁶. К такому же выводу можно прийти, проведя системный анализ уголовно-процессуальных норм, закрепленных в ч. 1, 2 ст. 40, ч. 3 ст. 151 УПК РФ, нормативных правовых актов,

¹⁶ Гуляев А. П. Совершенствование правового регулирования деятельности следователя : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1988. С. 28.

регламентирующих организационное построение, содержание деятельности органов, уполномоченных на производство дознания¹⁷.

Согласно теории управления эффективность выполнения дополнительной для объекта управления функции всегда ниже, чем основной. Это обусловлено подходом распределения сил и средств (стратегического, тактического, ресурсного и др.) такого объекта. Данный принцип организации правоприменительной деятельности учитывается и при осуществлении руководителями рассматриваемых органов и процессуального контроля в уголовно-процессуальной сфере. Как верно указывает В. Ю. Стельмах, для

начальника органа дознания уголовно-процессуальная деятельность, предусматривающая осуществление и процессуального контроля, является лишь одним из многочисленных направлений деятельности, которые он призван осуществлять¹⁸. Действие данного принципа обусловило то обстоятельство, что состояние законности в процессуальной деятельности органов дознания существенно не улучшилось и после принятия Федерального закона от 30.12.2015 № 440-ФЗ, которым были упорядочены процессуальные полномочия начальника органа дознания, в том числе и в сфере процессуального контроля (см. табл. 2).

Таблица 2

Сведения о состоянии законности в процессуальной деятельности органов дознания в системе МВД России в 2011—2019 гг.¹⁹

Годы	Критерии законности			
	Число лиц, в отношении которых уголовное преследование прекращено по реабилитирующим основаниям	Число оправданных и лиц, в отношении которых уголовное преследование прекращено судом по реабилитирующим основаниям	Содержалось под стражей лиц из числа оправданных или дела которых прекращены по реабилитирующим основаниям	Удельный вес содержащихся под стражей лиц из числа оправданных или дела которых прекращены по реабилитирующим основаниям, %
2011	691	241	15	1,6
2012	458	213	11	1,6
2013	389	183	7	1,2
2014	341	142	12	2,5
2015	323	198	13	2,5
2016	448	213	10	1,5
2017	412	184	9	1,5
2018	399	186	6	1,0
2019	443	215	18	2,7

¹⁷ Федеральный закон от 07.02.2011 № 3-ФЗ «О полиции» // СЗ РФ. 2011. № 7. Ст. 900 ; Федеральный закон от 21.07.1997 № 118-ФЗ «О судебных приставах» // СЗ РФ. 1997. № 30. Ст. 3590 ; Указ Президента РФ от 21.12.2016 № 699 «Об утверждении Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации и Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъекту Российской Федерации» // СЗ РФ. 2017. № 52 (ч. V). Ст. 7614 ; Указ Президента РФ от 11.08.2003 № 960 «Вопросы Федеральной службы безопасности Российской Федерации» // СЗ РФ. 2003. № 33. Ст. 3254 ; постановление Правительства РФ от 16.09.2013 № 809 «О Федеральной таможенной службе» // СЗ РФ. 2013. № 38. Ст. 4823 и др.

¹⁸ Стельмах В. Ю. Некоторые проблемы нормативной регламентации дознания // Российская юстиция. 2019. № 4. С. 58.

¹⁹ Сведения о следственной работе и дознания в органах внутренних дел. Форма 1-Е. Раздел 11. М. : ГИАЦ МВД России, 2011—2019 гг.

Как видно из приведенных статических данных, количество лиц, которые незаконно или необоснованно вовлекались в сферу уголовного преследования в 2016—2019 гг., принципиально не изменилось в сравнении с 2011—2015 гг. и составило порядка 600—800 человек ежегодно. Наметившаяся в 2016—2018 гг. тенденция к снижению доли лиц, которые содержались под стражей и которые были оправданы или в отношении которых уголовное преследование прекращено по реабилитирующим основаниям, в большей степени объясняется совместной проработкой Верховным Судом РФ, ФСИН России и МВД России проблемы обеспечения неотъемлемого права заключенного под стражу на человеческие условия содержания в изоляции. На необходи-

мость последнего неоднократно обращал внимание Европейский Суд по правам человека²⁰.

Следует признать, что показатели, негативно характеризующие процессуальную деятельность органов дознания, обуславливаются нарушением основного требования теории управления — «один и тот же орган объективно не может обеспечивать эффективное выполнение различных видов деятельности»²¹. Тем более, как справедливо пишет В. Н. Григорьев, деятельность в процессуальной форме — дело трудное²². Этим в большей степени и объясняется тот факт, что порядка 40 % уголовных дел за последние пять лет органами дознания оканчиваются производством в срок, свыше установленного УПК РФ (см. табл. 3).

Таблица 3

Сроки производства дознания в 2015—2019 гг. (с повторными)²³

Показатели	Годы				
	2015	2016	2017	2018	2019
Всего окончено уг. дел органами дознания	430 228	517 729	444 004	412 557	393 879
Окончено уг. дел органами дознания в срок свыше 30 суток	149 553	201 233	155 124	144 410	139 861
Доля уг. дел, оконченных органами дознания в срок свыше 30 суток, от всех оконченных производством, %	34,8	38,9	34,9	35,0	35,5

Несмотря на указанное выше сходство процессуальных режимов производства предварительного следствия и дознания, процессуальных статусов следователя и дознавателя, надо признать, что современная нормативная регламентация производства дознания является несовер-

шенной, что порождает проблемы, связанные с обеспечением прав, законных интересов участников уголовного процесса, достижения задач уголовного судопроизводства.

Первая проблема обусловлена сложностью исчисления правоприменителями продолжи-

²⁰ Нарушения, признанные ЕСПЧ в результате рассмотрения жалоб в 2016 г.: по статьям Конвенции и Протоколов к ней и государствам-ответчикам // URL: http://www.echr.coe.int/Documents/Stats_violation_2015_ENG.pdf (дата обращения: 02.04.2020).

²¹ Концепция судебной реформы в РСФСР, утвержденная постановлением ВС РСФСР от 24.10.1991 № 1801-1. П. 12, пп. 1.

²² Григорьев В. Н. Фемида в поисках удобной формы (о некоторых современных тенденциях в развитии уголовно-процессуальной формы) // Актуальные проблемы российского права. 2015. № 12 (61). С. 116—121.

²³ Сведения о следственной работе и дознания в органах внутренних дел. Форма 1-Е. Раздел 14. М.: ГИАЦ МВД России, 2015—2019 гг.

тельности допускаемого законом в ходе дознания максимального срока избрания меры пресечения в виде заключения под стражу. Если руководствоваться только содержанием ч. 2 ст. 224 УПК РФ, то такой срок не превышает 10 суток, который включает срок задержания лица, если такое процессуальное действие осуществлялось. К моменту истечения этого срока дознаватель обязан выполнить одно из следующих процессуальных действий:

- 1) окончить расследование уголовного дела и составить обвинительный акт, что представляется сложно реализуемой (практически невыполнимой) задачей с учетом личности подозреваемого, представление о которой можно составить исходя из содержания оснований (ст. 97 УПК РФ), обстоятельств (ст. 99 УПК РФ) и условия (ч. 1 ст. 108 УПК РФ) избрания меры пресечения в виде заключения под стражу, тем более если ранее подозреваемый был задержан;
- 2) при невозможности составления обвинительного акта в указанный срок — предъявить обвинение подозреваемому. В этом случае дознание продолжается, а срок применения содержания под стражей увеличивается. Возникает вопрос: насколько? При исчислении рассматриваемого срока необходимо учитывать одновременно ряд обстоятельств: а) задерживалось ли лицо; б) по истечении какого времени с момента возбуждения уголовного дела была избрана мера пресечения в виде заключения под стражу; в) первоначальный срок дознания не может превышать 30 суток.

Следует признать, что не для всех дознавателей, как показало проведенное нами исследование, такой алгоритм процессуальной деятельности осуществляется, в том числе и по причине сложности его реализации²⁴. Поэтому такая мера пресечения дознавателями избирается редко и полезный процессуальный опыт не накапливается. Вследствие указанного появляется основание приостановления производства по уголовному делу по причине сокрытия

подозреваемого от органов дознания (п. 2 ч. 1 ст. 208 УПК РФ) либо увеличивается нагрузка следователей, которым передаются такие уголовные дела от дознавателей;

- 3) в случае невозможности окончания расследования в рассматриваемый срок либо предъявления обвинения — отменить анализируемую меру пресечения. Последнее процессуальное действие не очень согласуется с усложненным процессуальным порядком избрания меры пресечения в виде заключения под стражу.

Исходя из такой вариативности процессуального поведения дознавателя, в контексте содержания ч. 1 ст. 109 УПК РФ о том, что первоначальный срок содержания под стражей не может превышать 2 месяцев, обоснованно утверждать, что максимальный срок избрания меры пресечения в виде заключения под стражу при производстве дознания до сих пор не получил оптимального законодательного закрепления.

Вторая проблема связана с дефектностью правовой регламентации процессуального порядка наделения при производстве дознания лица, подлежащего привлечению к уголовной ответственности, процессуальным статусом. При возбуждении уголовного дела о неочевидном преступлении, согласно ч. 1 ст. 46 УПК РФ, заподозренное лицо не может быть наделено процессуальным статусом подозреваемого, если отсутствуют основания, предусмотренные п. 2, 3 ч. 1 ст. 46 УПК РФ. При сокрытии такого лица от органов расследования, как правило, на нет сводится исполнение органом дознания поручения дознавателя об установлении местонахождения заподозренного лица и о проверке его причастности к совершению преступления. В большинстве случаев такие преступления остаются нераскрытыми. Иначе складывается ситуация при объявлении в розыск подозреваемого. Органом дознания реализуется более широкий комплекс розыскных и оперативно-розыскных мероприятий, что обуславливает, как правило, результативность розыска в установленный законом срок. Следователь в сходной ситуации выносит

²⁴ *Мальшева О. А.* Предварительное расследование: концепция повышения эффективности. М., 2010. С. 227—228.

постановление о привлечении лица в качестве обвиняемого в отсутствие лица и знакомит с ним лицо в день его фактической явки к следователю (ч. 6 ст. 172 УПК РФ). Дознаватели же для обеспечения судебной перспективы возбужденного по факту уголовного дела, а также разумного срока производства дознания вынуждены осуществлять действия, не предусмотренные уголовно-процессуальным законом, но действуя по аналогии со следователями, заочно выносящими постановление о привлечении в качестве обвиняемого. Дознаватели в рассматриваемой процессуальной ситуации также заочно выносят уведомление о подозрении в совершении преступления, наделяя, таким образом, как они считают, заподозренное лицо процессуальным статусом подозреваемого и объявляют его в официальный розыск. Уведомление о подозрении в совершении преступления вручается лицу как только для этого представится реальная возможность (при установлении местонахождения заподозренного лица и его доставлении дознавателю), что противоречит законодательному установлению (ч. 1 ст. 223.1 УПК РФ). На существование данной проблемы в правоприменительной деятельности указывает и В. Ю. Стельмах²⁵.

Отдельного рассмотрения заслуживает проблема оптимального распределения процессуальных полномочий между руководителями в системе органов дознания: между начальником органа дознания и начальником подразделения дознания. Системный анализ процессуальных полномочий указанных субъектов позволяет сформулировать ряд выводов. Во-первых, отмечается необоснованное дублирование рассматриваемых процессуальных полномочий: при поручении дознавателю производства дознания, при поручении дознавателю производства неотложных следственных действий²⁶. Отдельно отметим, что такое дублирование проявляется не только при организации ими расследования уголовных дел в форме дознания, но и при осуществлении процессуального контроля: дача до-

знавателю обязательных для исполнения указаний (ч. 4 ст. 40.1, ч. 4 ст. 41 УПК РФ), обжалование которых не приостанавливает их исполнения.

Во-вторых, согласно теории права применение уголовно-процессуальных норм предполагают учет системности в ходе такого применения. Поэтому нелогичным представляется наделение процессуальными полномочиями по организации расследования уголовных дел и осуществлению процессуального контроля двух субъектов при производстве дознания, а при производстве предварительного следствия — одного субъекта (руководителя следственного органа).

Кроме того, как показывает анализ процессуальной деятельности органов дознания, начальник органа дознания, в качестве которого выступает начальник органа внутренних дел, начальник полиции, заместитель начальника полиции, фактически не осуществляет процессуальное руководство и контроль. Процессуальные решения по уголовному делу принимаются им, как правило, формально, без должного изучения материалов уголовного дела — по причине, обозначенной выше. Лишение же начальника органа дознания процессуальных полномочий дезорганизует деятельность органов дознания как на первоначальном этапе уголовного судопроизводства (в ходе досудебной проверки), так и в случаях безотлагательной ситуации при необходимости задержания лица, подозреваемого в совершении преступления, либо принятия решения в порядке ст. 145 УПК РФ при современной структуре досудебного производства.

Наряду с изложенным, самостоятельной проблемой при производстве дознания выступает особый процессуальный порядок предъявления обвинения, который носит исключительный характер. Это обстоятельство до сих обуславливает острые дискуссии на предмет обоснованности особой законодательной конструкции института предъявления обвинения. Одни ученые поддерживают такой порядок, предлагая одновременно более радикальную меру — пол-

²⁵ Стельмах В. Ю. Указ. соч. С. 59.

²⁶ Малышева О. А. Досудебное производство в российском уголовном процессе: теория, практика, перспективы. М., 2019. С. 218.

ный отказ от этого института, в том числе и при производстве предварительного следствия²⁷. Другие ученые полагают, что в уголовно-процессуальном законе отсутствуют гарантии защиты подозреваемого от необоснованного уголовного преследования, поскольку до окончания дознания он остается в неведении относительно развернутого описания события преступления, вменяемого ему, с указанием формы вины подозреваемого и мотива преступления, а также относительно квалификации этого деяния, на что указывает В. А. Михайлов²⁸. Право на защиту подозреваемого ущемляется и ввиду отсутствия у него процессуальной возможности дать показания по результатам ознакомления с материалами уголовного дела, расследованного в форме дознания.

Негативно характеризуя исключительность процедуры предъявления обвинения при производстве дознания, Е. В. Брянская отмечает, что очень часто при предъявлении обвиняемому для ознакомления обвинительного акта дознавателю из устных высказываний первого становится очевидна либо дефектность системы доказательств, либо обусловленность одних доказательств другими, их взаимосвязь²⁹, что ставит под сомнение «добротность» доказательственной базы по уголовному делу.

Существование другой проблемы при производстве дознания связывается с неудачным законодательным закреплением порядка окончания рассматриваемого производства. Буквальное толкование правовых норм, содержащихся в ст. 225 УПК РФ, приводит к выводу о первоочередности ознакомления с материалами уголовного дела обвиняемого и защитника, а не потерпевшего и его представителя, что

предусмотрено по окончании предварительного следствия. Очевидно, что такой порядок ознакомления ущемляет право обвиняемого на защиту, поскольку согласно п. 5 ч. 2 ст. 42 УПК РФ потерпевший может заявлять ходатайства по уголовному делу, но обвиняемый о самом факте заявления и содержании такого ходатайства не будет знать³⁰. Поскольку принципы презумпции невиновности, права на защиту являются фундаментальными в уголовном судопроизводстве, то можно утверждать, что существующая правовая регламентация порядка ознакомления с материалами уголовного дела по окончании дознания сужает процессуальные гарантии прав обвиняемого на защиту. На практике дознаватели нередко ознакомление осуществляют по аналогии со следователями (ст. 215—218 УПК РФ), что не согласуется со ст. 225 УПК РФ.

Таким образом, приведенные обстоятельства свидетельствуют о необходимости совершенствования уголовного судопроизводства посредством унификации форм расследования. Опираясь на положительно зарекомендовавшие себя национальные традиции, принимая во внимание особенности национального менталитета, положительный опыт зарубежных стран в организации расследования преступлений, следует заключить, что для российского досудебного производства целесообразным является упразднение дознания как формы предварительного расследования. Сосредоточение расследования уголовных дел «в руках следователя» позволит оптимизировать уголовно-процессуальную деятельность и, как следствие, повысить уровень законности и качества расследования уголовных дел, а также эффективность процессуального контроля за ней.

²⁷ Колбеева М. Ю. Понятие и значение привлечения в качестве обвиняемого в структуре расследования преступления // *Российский следователь*. 2010. № 16. С. 19—21.

²⁸ Предъявление обвинения в уголовном судопроизводстве будет отменено? Материалы научного семинара // *Юридический консультант*. 2011. № 3. С. 11—13.

²⁹ Брянская Е. В. К вопросу о свойствах доказательств в уголовном судопроизводстве // *Российская юстиция*. 2018. № 6. С. 43.

³⁰ Следует признать, что отсутствие в ст. 225 УПК РФ нормы, аналогичной закрепленной в ст. 219 УПК РФ, которая позволяет заявлять ходатайства в процессе ознакомления с материалами уголовного дела, расследованного в форме предварительного следствия, влечет формирование разнородной практики по заявлению рассматриваемых ходатайств и, соответственно, их разрешению.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Брянская Е. В.* К вопросу о свойствах доказательств в уголовном судопроизводстве // Российская юстиция. — 2018. — № 6. — С. 41—43.
2. *Григорьев В. Н.* Фемида в поисках удобной формы (о некоторых современных тенденциях в развитии уголовно-процессуальной формы) // Актуальные проблемы российского права. — 2015. — № 12 (61). — С. 116—121.
3. *Гуляев А. П.* Совершенствование правового регулирования деятельности следователя : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. — М. : Академия управления МВД России, 1988. — 32 с.
4. *Ефанова В. А.* О проблемах прокурорского надзора в уголовном судопроизводстве // Судебная власть и уголовный процесс. — 2016. — № 4. — С. 40—42.
5. *Квачевский А.* Об уголовном преследовании, дознании и предварительном исследовании преступлений по Судебному уставу 1864 г. — СПб. : Тип. Ф. С. Сущинского, 1867. — Т. 2. — 375 с.
6. *Колбеева М. Ю.* Понятие и значение привлечения в качестве обвиняемого в структуре расследования преступления // Российский следователь. — 2010. — № 16. — С. 19—21.
7. *Малышева О. А.* Досудебное производство в российском уголовном процессе: теория, практика, перспективы. — М. : Юрайт, 2019. — 307 с.
8. *Малышева О. А.* Предварительное расследование: концепция повышения эффективности. — М. : Юрист, 2010. — 274 с.
9. *Маслов И. В.* Процессуальная форма дознания и предварительного следствия по Уставу уголовного судопроизводства в Российской империи 1864 года // Уголовное судопроизводство. — 2007. — № 4. — С. 31—38.
10. *Махов В. Н.* Заменить стадию возбуждения уголовного дела на стадию полицейского дознания // Закон и право. — 2016. — № 2. — С. 27—29.
11. *Мотовиловкер Я. О.* Некоторые вопросы содержания и формы советского уголовного процесса // Вестник Ярославского университета. — 1972. — № 4. — С. 56—57.
12. *Наметкин Д. В., Серкова Т. В.* Процессуальное положение и полномочия дознавателя, начальника подразделения дознания в уголовно-процессуальном законодательстве России // Юридическая наука и правоохранительная практика : Вестник Нижегородской академии МВД России. — 2016. — № 3 (35). — С. 69—70.
13. *Перлов И. Д., Рагинский М. Ю.* Назревшие вопросы дознания и предварительного следствия // Советское государство и право. — 1957. — № 4. — С. 115—121.
14. Предъявление обвинения в уголовном судопроизводстве будет отменено? Материалы научного семинара // Юридический консультант. — 2011. — № 3. — С. 11—13.
15. *Спирин А. В.* Процессуальная деятельность органов дознания. Есть ли необходимость в «прокурорской опеке»? // Вестник Уральского юридического института МВД России. — 2016. — № 3. — С. 56—61.
16. *Стельмах В. Ю.* Некоторые проблемы нормативной регламентации дознания // Российская юстиция. — 2019. — № 4. — С. 58—60.
17. *Строгович М. С.* О единой процессуальной форме уголовного судопроизводства и пределах ее дифференциации // Социалистическая законность. — 1974. — № 9. — С. 50—53.
18. *Строгович М. С.* Курс советского уголовного процесса. — М. : Наука, 1968. — Т. 1. — 470 с.
19. *Супрун С. В.* О расширении процессуальных полномочий начальника органа дознания в системе МВД России // Юридическая наука и правоохранительная практика : Вестник Нижегородской академии МВД России. — 2018. — № 3 (45). — С. 118—125.
20. *Элькинд П. С.* Цели и средства их достижения в советском уголовно-процессуальном праве. — Л. : Изд-во Ленинградского университета, 1976. — 143 с.
21. *Якуб М. Л.* Процессуальная форма в советском уголовном процессе. — М. : Юрид. лит., 1981. — 144 с.

Материал поступил в редакцию 9 апреля 2020 г.

REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. Bryanskaya E. V. K voprosu o svoystvah dokazatel'stv v ugovnom sudoproizvodstve // Rossijskaya yusticiya. — 2018. — № 6. — S. 41—43.
2. Grigor'ev V. N. Femida v poiskah udobnoj formy (o nekotoryh sovremennyh tendenciayah v razvitii ugovno-processual'noj formy) // Aktual'nye problemy rossijskogo prava. — 2015. — № 12 (61). — S. 116—121.
3. Gulyaev A. P. Sovershenstvovanie pravovogo regulirovaniya deyatel'nosti sledovatelya : avtoref. dis. ... d-ra yurid. nauk. — M. : Akademiya upravleniya MVD Rossii, 1988. — 32 s.
4. Efanova V. A. O problemah prokurorskogo nadzora v ugovnom sudoproizvodstve // Sudebnaya vlast' i ugovnyj process. — 2016. — № 4. — S. 40—42.
5. Kvachevskij A. Ob ugovnom presledovanii, doznanii i predvaritel'nom issledovanii prestuplenij po Sudebnomu ustavu 1864 g. — SPb. : Tip. F. S. Sushchinskogo, 1867. — T. 2. — 375 s.
6. Kolbeeva M. Yu. Ponyatie i znachenie privlecheniya v kachestve obvinyaemogo v strukture rassledovaniya prestupleniya // Rossijskij sledovatel'. — 2010. — № 16. — S. 19—21.
7. Malysheva O. A. Dosudebnoe proizvodstvo v rossijskom ugovnom processe: teoriya, praktika, perspektivy. — M. : Yurajt, 2019. — 307 s.
8. Malysheva O. A. Predvaritel'noe rassledovanie: koncepciya povysheniya effektivnosti. — M. : Yurist, 2010. — 274 s.
9. Maslov I. V. Processual'naya forma doznaniya i predvaritel'nogo sledstviya po Ustavu ugovnogo sudoproizvodstva v Rossijskoj imperii 1864 goda // Ugovnoe sudoproizvodstvo. — 2007. — № 4. — S. 31—38.
10. Mahov V. N. Zamenit' stadiyu vzbuzhdeniya ugovnogo dela na stadiyu policejskogo doznaniya // Zakon i pravo. — 2016. — № 2. — S. 27—29.
11. Motovilovker Ya. O. Nekotorye voprosy sodержaniya i formy sovetskogo ugovnogo processa // Vestnik Yaroslavskego universiteta. — 1972. — № 4. — S. 56—57.
12. Nametkin D. V., Serkova T. V. Processual'noe polozhenie i polnomochiya doznatelya, nachal'nika podrazdeleniya doznaniya v ugovno-processual'nom zakonodatel'stve Rossii // Yuridicheskaya nauka i pravoohranitel'naya praktika : Vestnik Nizhegorodskoj akademii MVD Rossii. — 2016. — № 3 (35). — S. 69—70.
13. Perlov I. D., Raginskij M. Yu. Nazrevshie voprosy doznaniya i predvaritel'nogo sledstviya // Sovetskoe gosudarstvo i pravo. — 1957. — № 4. — S. 115—121.
14. Pred'yavlenie obviniya v ugovnom sudoproizvodstve budet otmeneno? Materialy nauchnogo seminaru // Yuridicheskij konsul'tant. — 2011. — № 3. — S. 11—13.
15. Spirin A. V. Processual'naya deyatel'nost' organov doznaniya. Est' li neobhodimost' v «prokurorskoj opeke»? // Vestnik Ural'skogo yuridicheskogo instituta MVD Rossii. — 2016. — № 3. — S. 56—61.
16. Stel'mah V. Yu. Nekotorye problemy normativnoj reglamentacii doznaniya // Rossijskaya yusticiya. — 2019. — № 4. — S. 58—60.
17. Strogovich M. S. O edinoj processual'noj forme ugovnogo sudoproizvodstva i predelah ee differenciacii // Socialisticheskaya zakonnost'. — 1974. — № 9. — S. 50—53.
18. Strogovich M. S. Kurs sovetskogo ugovnogo process. — M. : Nauka, 1968. — T. 1. — 470 s.
19. Suprun S. V. O rasshirenii processual'nyh polnomochij nachal'nika organa doznaniya v sisteme MVD Rossii // Yuridicheskaya nauka i pravoohranitel'naya praktika : Vestnik Nizhegorodskoj akademii MVD Rossii. — 2018. — № 3 (45). — S. 118—125.
20. El'kind P. S. Celi i sredstva ih dostizheniya v sovetskom ugovno-processual'nom prave. — L. : Izd-vo Leningradskogo universiteta, 1976. — 143 s.
21. Yakub M. L. Processual'naya forma v sovetskom ugovnom processe. — M. : Yurid. lit., 1981. — 144 s.