**Орган дознания: понятие и проблемы**

**Предпосылки обладания правовым статусом органа дознания**

В статье 117 УПК РСФСР законодателем использованы следующие понятия: «милиция», «командиры воинских частей, соединений и. начальники военных учреждений», «органы федеральной службы безопасности», «начальники следственных изоляторов, исправительных учреждений», «органы Государственного пожарного надзора», «органы пограничной службы РФ», «капитаны морских судов», «начальники зимовок», «федеральные органы налоговой полиции», «таможенные органы». В данной статье уголовно-процессуального закона эти учреждения и должностные лица (за исключением милиции) по определенной категории дел указаны среди тех, кто может обладать правовым статусом органа дознания.

В правовой литературе отмечено, что «...для обладания процессуальным статусом органа дознания необходимо наличие следующих юридических предпосылок:

• создание государственного органа управления в установленном законом порядке;

• назначение лица на должность (в т.ч. и на должность руководителя этого органа);

• наделение уголовно-процессуальным законодательством данного вида органов управления полномочиями на производство дознания».

Однако достаточно ли таковых? Практика некоторых из названных учреждений свидетельствует, что недостаточно. Для того чтобы учреждение стало носителем полномочий органа дознания, необходимы еще несколько обстоятельств. Первое — включение законодателем (ведомством) данного конкретного учреждения в перечень рассматриваемых подразделений (органов федеральной службы безопасности, органов Государственного пожарного надзора, органов пограничной службы РФ, федеральных органов налоговой полиции, таможенных органов) или же нормативное закрепление соответствующего понятия, чтобы оно обладало всем комплексом необходимых понятиерб-разующих признаков. Второе — наличие юридического факта, возбудившего (ознаменовавшего начало) уголовный процесс. Иначе нельзя говорить о наличии уголовно-процессуальных правоотношений, в отрыве от которых уголовно-процессуального статуса, думается, вообще существовать не может.

Но речь может идти и о правовом статусе. Ведь орган дознания осуществляет не только уголовно-процессуальную, но и непроцессуальную деятельность, например оперативно-розыскную. Для появления же не процессуальных, а иных полномочий органа дознания (по применению этих мер), последнего из условий может и не быть, но непременно он должен относиться именно к тому виду учреждений, которые наделены статусом органа дознания.

Несмотря на наличие перечисленных здесь условий появления уголовно-процессуальной правоспособности у конкретного органа федеральной службы безопасности, органов Государственного пожарного надзора, органов пограничной службы РФ, федеральных органов налоговой полиции, таможенных органов, они выпали из поля зрения законодателя и правовой научной мысли. Действующие нормативные акты и результаты научных исследований не поясняют, что же подразумевается под категорией «органы федеральной службы безопасности», «органы Государственного пожарного надзора», «органы пограничной службы РФ», «федеральные органы налоговой полиции», «таможенные органы». Дается лишь перечень указанных учреждений. Он приведен в соответствующих нормативных актах.

Однако нет, например, понятия «орган Государственного пожарного надзора», равно как и перечня данных учреждений, в Федеральном законе «О пожарной безопасности». В указанном нормативном акте приводится перечень подразделений, которые уполномочены на осуществление Государственного пожарного надзора, но органами Госпожнадзора они не названы. Данное обстоятельство приводит ряд практических работников, вплоть до сотрудников Центрального аппарата МВД России, к утверждению, что органов Госпожнадзора в России вообще не существует.

Между тем при отсутствии российских законов, позволяющих отнести то или иное подразделение к категории учреждений, перечис-. ленных в ст. 117 УПК РСФСР, использование в этих целях одной лишь годами сложившейся традиции и в настоящее время не действующих ведомственных нормативных актов СССР, как представляется, нельзя признать юридически безупречным. Тем не менее такая практика существует. Так, при обосновании наличия у себя тех или иных полномочий работники Госпожнадзора прежде всего ссылаются именно на эти положения. В некоторых краях и областях страны во избежание данного казуса на уровне своего региона, местного представительного органа принимаются дополнительные постановления, в которые включаются перечни учреждений, наделенных правами органа дознания. Однако это единичные случаи. В большинстве же мест, по сути, пользуются тем перечнем, который был закреплен в ведомственных нормативных актах СССР.

В нормативных актах не даны определения понятий «органы федеральной службы безопасности», «органы Государственного пожарного надзора», «органы пограничной службы РФ», «федеральные органы налоговой полиции», «таможенные органы». Более того, высказывания некоторых ученых по поводу содержания таковых зачастую не только не проясняют, но лишь усложняют разрешение поставленного вопроса.

Разнообразие позиций ученых применительно к рассматриваемым понятиям объясняется, прежде всего, отсутствием соответствующих определений в законе и ведомственных нормативных актах.

Такое положение, кроме того, объяснимо тем обстоятельством, что не все учреждения, перечисленные в ст. 117 УПК РСФСР, реализуют на практике свои права органа дознания. Основной объем процессуальной и связанной с ней правоприменительной деятельности — непосредственное расследование преступлений — осуществляют местные органы. К органам дознания данного вида относятся:

• криминальная милиция и милиция общественной безопасности ГорРОВД;

• командиры воинских частей, соединении и начальники военных учреждений;

• начальники исправительных учреждений, следственных изоляторов;

• межрайонные отделы ФСБ, налоговой полиции;

• отделы Госпожнадзора окружных управлений внутренних дел г. Москвы;

• пожарные части (ПЧ), отряды пожарной охраны по обслуживанию сельских населенных пунктов и так называемые военизированные пожарные части по охране предприятий, обладающие инженерно-инспекторским составом;с функциями надзора за.соблюдением правил пожарной безопасности;

• инспекции и инспектора Государственного пожарного надзора линейных отделов внутренних дел;

• осуществляющие Госпожнадзор отряды пожарной охраны, непосредственно подчиненные МВД России;

• органы пограничной службы РФ;

• капитаны морских судов и начальники зимовок;

• областные, краевые (иных субъектов РФ) таможни.

Кроме местных учреждений иногда уголовно-процессуальной практикой занимаются и территориальные — первого управленческого уровня. К таковым относятся соответствующие управления и отделы субъектов РФ и даже центрального аппарата ГТК РФ. В их штатах имеются сотрудники, реже подотделы (отделы, группы, управления), специализирующиеся на осуществлении функционального управления производством уголовно-процессуальной деятельности — так называемые дознаватели (в налоговой полиции — специалисты).

Нормативными актами к числу учреждений, перечисленных в ст. 117 УПК РСФСР, а значит, и к органам дознания, отнесены центральные аппараты федеральной службы безопасности, государственной противопожарной службы, Государственного таможенного комитета и т.п., а также специализированные Федеральные образования, как то Управление по борьбе с таможенными правонарушениями ГТК РФ (самостоятельное юридическое лицо). Хотя сотрудники указанных служб вправе производить любой из видов уголовно-процессуальной деятельности, они, как правило, этим не занимаются. Представители данных учреждений организуют, координируют и направляют работу подчиненных им подразделений. В процессе чего они могут принимать непосредственное участие в производстве следственных действий, оказывать содействие в оформлении процессуальных решений и т.п.

**Понятие «орган дознания»**

Понятие «орган дознания» употреблено законодателем и одинаково относится к любому из учреждений, перечисленных в ст. 117 УПК РСФСР. Тем не менее, обычно, оперируя рассматриваемым термином, под ним подразумевают только милицию. Это приводит к неполноте исследования, к неточности выводов. Проблемы, стоящие перед одной группой учреждений, и особенности осуществляемой ими деятельности без каких-либо оговорок приписываются всем органам дознания.

«Органы дознания, по советскому уголовно-процессуальному законодательству, — считал А.А. Чувилев, — это органы предварительного расследования, уполномоченные, как и следователи, осуществлять процессуальную деятельность, в связи с поступающей к ним информацией о совершении преступлений, возбуждать и расследовать уголовные дела».

Во-первых, органы дознания не являются органами предварительного расследования. Во-вторых, в определении понятиеобразующим выделен признак осуществления органами уголовно-процессуальной деятельности «в связи с поступающей к ним информацией о совершенном преступлении». Это выражение автора представляется спорным. Для органов Государственного пожарного надзора, органов пограничной службы РФ, федеральных органов налоговой полиции (как минимум), ФСБ, таможенных органов, которые признаны такими же, как и любые другие, органами дознания, оно не подходит.Поводом к началу уголовно-процессуальной деятельности для рассматриваемых учреждений в большинстве своем служит непосредственное обнаружение признаков преступления, а не заявления (сообщения) о таковых. Эти учреждения обычно информируются не о преступлении. Признаки преступления ими обнаруживаются только после прибытия на место происшествия, ознакомления с представленными документами в процессе административной (оперативно-розыскной) деятельности при личном выявлении признаков определенного рода нарушения. И хотя, к примеру, получила информацию пожарная часть, в компетенцию которой входит возбуждение уголовного дела, дежурные караулы на место происшествия прибывают не как представители органа дознания, а лишь в целях локализации и ликвидации горения.

При получении заявления (сообщения) о преступлении наблюдается та же картина. Не само получение имеет следствием начало уголовного процесса, а выявление должностным лицом органа дознания в поводе признаков преступления, в уголовно-процессуальном смысле этого словосочетания.

К осуществлению уголовно-процессуальной деятельности у нас приступают не во всех случаях поступления заявления (сообщения) о преступлении. Но не об умышленном нарушении норм процессуального права здесь идет речь. Работники Государственного пожарного надзора, например из-за своей юридической неграмотности часто не видят в поводе оснований начала уголовного процесса (признаков объективной стороны преступления). Поэтому в пожарных частях автором неоднократно обнаруживались материалы, собранные по пожару, в рамках административного, а не уголовно-процессуального производства. В таковых отсутствовали: оформленное должным образом решение, завершающее стадию возбуждения уголовного дела, да и вообще какие-либо процессуальные документы. Кроме того, по 11 % изученных материалов с вынесенным органом дознания постановлением об отказе в возбуждении уголовного (и по 22,8% возбужденных органом дознания уголовных дел), постановление, завершающее стадию возбуждения уголовного дела, своевременно не выносилось. Предусмотренный законом срок предварительной проверки заявления (сообщения) о преступлении был нарушен.

Приведенные обстоятельства позволяют сделать вывод, что, формулируя понятие «орган дознания», необходимо говорить не о «поступлении», а о «наличии в их распоряжении данных» о совершенном преступлении.

В определении акцентировано внимание на то, что органы дознания уполномочены расследовать уголовные дела. Специфика расследования дел большинством из перечисленных в ст. 117 УПК РСФСР учреждений и должностных лиц состоит в том, что они вправе самостоятельно проводить лишь неотложные следственные действия и по их окончании передавать дело следователю. Понятие "расследование преступлений» представляет собой деятельность, завершающуюся сбором сведений обо всех обстоятельствах, подлежащих доказыванию, и, как отмечалось, не свойственно органам дознания. Хотя в настоящий момент все они уполномочены на расследование в порядке ст. 119 УПК РСФСР, а некоторые даже (в частности, милиция, таможенные органы) вправе производить дознание в полном объеме, осуществление расследования нельзя признавать понятиеобразующим признаком органа дознания. Оно присуще не каждому из них.

Не все указанные учреждения уполномочены на протокольное расследование (часть досудебной подготовки материалов в протокольной форме). Именно поэтому в анализируемом определении А. А. Чувилева ничего не сказано и об этом виде уголовно-процессуальной деятельности, осуществляемом милицией. Нет упоминания в нем и о предварительной проверке заявлений (сообщений) о преступлениях, и об исполнении поручений (указаний) следователя. Хотя данные виды деятельности гораздо чаще встречаются в работе органов дознания, чем непосред-ственно предварительное расследование. Обычно органами дознания лишь в одном из 25 случаев обнаружения вероятных признаков объективной стороны состава преступления возбуждается уголовное дело и производится дознание. Поэтому в определении вообще не стоит конкретизировать виды осуществляемой органами дознания уголовно-процессуальной деятельности.

Между тем украсило бы определение указание в нем на специфическую обязанность учреждений (должностных лиц), наделенных статусом органов дознания, осуществлять непроцессуальную деятельность, способствующую всестороннему полному и объективному расследованию (обеспечивающую расследование). У милиции, органов федеральной службы безопасности, налоговой полиции, органов пограничной службы РФ, таможенных органов, начальников исправительных учреждений, следственных изоляторов — это осуществление оперативно-розыскной и связанной с охраной общественного порядка, обеспечением государственной, налоговой и т.п. безопасности, административной деятельности; у других органов дознания — применение специальных полномочий, знаний, умений, связанных с особенностями реализации ими своей основной административной функции. Иначе органом дознания можно будет назвать и самого следователя, и некоторых других должностных лиц, органами дознания не являющихся, при наличии в их распоряжении данных о совершении преступления. Прокурор (начальник следственного отдела) тоже уполномочен осуществлять процессуальную деятельность, возбуждать и расследовать уголовные дела. Тем не менее от него закон не требует принимать непроцессуальные меры, прямо направленные на установление истины по уголовному делу.

Для того чтобы отразить все понятиеобразующие признаки, не обязательно давать полный перечень направлений деятельности характеризуемого учреждения (должностного лица). Понятиеобразующими являются лишь существенные признаки. Имеет право на существование определение, где вообще бы не детализировалась система уголовно-процессуальной деятельности, обязанность производства которой возложена на тот или иной орган дознания. В России она одна, в штате Аляска другая. Однако в любой стране есть органы дознания. Это объективная реальность. Категория «орган дознания» совершенно не зависит оттого, какой объём процессуальной правоспособности будет предоставлен законодателем рассматриваемым учреждениям. Другое дело, что с учетом российской действительности важно отразить в определении наиболее значимые применительно к понятию «орган дознания России» виды деятельности.

Возбуждение уголовного дела и производство неотложных следственных действий — процессуальные виды деятельности. Пусть это редкий для некоторых органов дознания вид практики, между тем именно он из всех применяемых уголовно-процессуальных средств дает наибольшую эффективность обеспечения государственной, общественной, пожарной, любой иной безопасности. Именно в связи с неотложной необходимостью возбуждения уголовного дела и производства следственных действий и предоставлены процессуальные полномочия органам дознания. Нельзя забывать, что согласно ст. 118 УПК РСФСР принятие oпeративно-розыскных мер — обязанность органов дознания. Иначе говоря, учреждение может обладать правовым статусом органа дознания не только в связи с осуществлением процессуальной, но и иной деятельности. Милиция, органы федеральной службы безопасности, налоговой полиции, органы пограничной службы РФ, таможенные органы, начальники исправительных учреждений, следственных изоляторов, приступают к оперативно-розыскной деятельности часто тогда, когда уголовного процесса еще нет, нет повода и оснований к его началу.

Приведенные обстоятельства обязательно должны быть учтены при даче определения понятию «орган дознания».

Суммируя изложенное, под органом дознания — милицией, органом федеральной службы безопасности, налоговой полицией, пограничной службой РФ, таможенным органом следует понимать государственное учреждение, обязанное осуществлять направленную на обеспечение расследования уголовно-процессуальную (в т.ч. производить неотложные следственные действия) и иную деятельность в связи с наличием у него информации о возможном совершении преступления, а оперативно-розыскную (в целях выявления преступления) — и без наличия таковой. Применительно к деятельности остальных органов дознания определять названное понятие необходимо без акцентирования внимания на особенностях принятия оперативно-розыскных мер. Напомним, что большинство органов дознания таковых не осуществляют. С учетом особенностей правовых статусов органов дознания различных государств представляется допустимым вообще отказаться от ограничения круга органов дознания государственными (федеральными) учреждениями, а также от приведения в, определении каких-либо «процессуальных» полномочий учреждения. Иначе мы рискуем искусственно, притом существенно, сократить число аппаратов и подразделений, подпадающих под признаки органа дознания. Предлагается следующее определение: Орган дознания — это учреждение либо должностное лицо, на которое законом возложена обязанность (предоставлено право) производить направленную на обеспечение расследования уголовно-процессуальную и иную деятельность в связи с наличием у него информации о возможном совершении преступления.

**Список литературы**

Болотин С.В. Орган дознания в системе уголовно-процессуальных правоотношений: Дис. ... к. ю. н. М.: ВЮЗШ МВД СССР, 1990. С. 38.

Об органах федеральной службы безопасности в РФ: Федеральный Закон РФ (ст. 2); О федеральных органах налоговой полиции: Закон РФ (ст. 5); Таможенный кодекс РФ (ст. 8) и др.

Рыжаков А. Продумай каждое слово// Пожарное дело. 1988. № 6. С. 2.

Павлов Н.Е. Полномочия дознания и взаимодействие дознания со следствием// Проблемы организации расследования преступлений: Сб. материалов научн.-практич. семинара по проблемам организации расследования. М.: Академия МВД СССР, 1979. С. 92-93.

Великошин И.И. Обеспечение законности и обоснованности отказов в возбуждении уголовного дела: Дис.... к. ю. н. М.: Академия МВД СССР, 1979. С. 7,11 и др.

Дознание в органах внутренних дел: Учеб. пособие. М.: МВШМ МВД СССР, 1986. С. 7.

Рыжаков А.П.профессор ТГПУ им. Л.Н. Ломоносова. Орган дознания: понятие и проблемы.