

## **РЕТРОСПЕКТИВНЫЙ АНАЛИЗ ПРАВОВЫХ ОСНОВ ОТДЕЛЬНЫХ ЭТАПОВ СТАНОВЛЕНИЯ И РАЗВИТИЯ ВЕДОМСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ В ОРГАНАХ ДОЗНАНИЯ**

В статье исследуемыми объектами послужили периоды зарождения ведомственного контроля в органах дознания. Обзор правовых актов показал, что история развития указанного контроля начата с периода проведения Судебной реформы 1862-1864 гг., а именно во время действия Устава Уголовного Судопроизводства. Следующий исследуемый этап связан с постреволюционными изменениями в нашем государстве, а именно после 1917 года. В данном периоде проанализировано дознание в нормах правового документа «Инструкция Народного комиссариата внутренних дел и Народного комиссариата юстиции РСФСР». Отмечен, советский период развития органа дознания и соответственно ведомственного контроля в них. После чего подробно рассмотрен данный контроль, действующий в настоящее время. В заключении сделаны выводы: становление ведомственного контроля прямо зависело от появления органов дознания в полиции; изначально ведомственный контроль осуществлялся специализированным отделом, подотчетным императору; советский период характеризуется появлением начальника органа дознания; в современном правовом периоде существуют проблемные вопросы, требующие разъяснения и последующей корректировки.

*Ключевые слова:* развитие ведомственного контроля, становление дознание, дознание в советский период, специализированный отдел, начальник органа дознания, начальник подразделения дознания.

Yu.A. Korotaeva

## **RETROSPECTIVE ANALYSIS OF THE LEGAL BASIS OF SOME STAGES OF ESTABLISHMENT AND DEVELOPMENT OF DEPARTMENTAL CONTROL IN THE BODIES OF INVESTIGATION**

The author examines the periods of the establishment of departmental control in the bodies of investigation. An overview of legal acts showed that the history of this control began in the period of Court Reforms of 1862-1864 with the introduction of the Statute of Criminal Court Procedure. The next stage under analysis is connected with the post-Revolution changes in our country after 1917. For this stage, the author studied how the process of investigation is reflected in the norms of the legal document «Instruction of the People's Commissariat of Internal Affairs and the Peoples' Commissariat of Justice of the Russian Soviet Federative Socialist Republic». The Soviet period of the development of investigation bodies and, corre-

spondingly, their departmental control is also discussed. The author conducts a detailed examination of how this control functions at present. It is concluded that the establishment of departmental control directly depended on the introduction of bodies of investigation in the police; initially departmental control was carried out by a specialized department that reported to the Emperor; in the Soviet period, the position of Head of the investigation body was introduced; there are certain problem areas in the current law period that require clarification and correction in the future.

*Keywords:* development of departmental control, establishment of investigation, investigation in the Soviet period, specialized department, head of an investigation body, head of an investigation unit.

Анализ нормативных актов, устанавливающих основы ведомственного контроля за деятельностью органов дознания, побудил нас выделить некоторые значимые периоды, осмысление которых связано с вычленением ошибочных явлений и определением будущих тенденций в развитии данного направления.

Деятельность по осуществлению дознания возникла гораздо раньше описанных ниже периодов, мы же взяли за основу для классификации этапов фактическое законодательное закрепление ведомственного контроля. В связи с этим первый период, выделяемый нами, связан с реформой 1862-1864 гг. В это время впервые термин «дознание» раскрывается на нормативно-правовом уровне, под которым в Уставах Уголовного Судопроизводства 1864 года<sup>1</sup> понимались в ст. ст. 250-261 действия полиции неотложного характера, розыскные мероприятия, направленные на удостоверение «...через дознание: действительно ли происшествие то случилось и точно ли в нем заключаются признаки преступления или проступка» (ст. 253 Устава Уголовного Судопроизводства).

Еще на этапе формирования основных идей Судебной реформы 1862-1864 гг., связанных с честным и независимым судом и органами полиции, возникла необходимость в искоренении и предупреждении злоупотреблений властью и взяточничества. Этому должен был способствовать контроль со стороны чиновников особого поручения Министерства внутренних дел Российской империи, суть деятельности которого описана в литературе такими эпитетами как «неумолимая жестокость в расследовании каждого неблагоприятного поступка», «подозрительность в отношении подчиненных о стремлении их к злоупотреблению» [1, с. 72]. Позже Особенная канцелярия вошла в состав 3 Отделения Собственной Канцелярии на основе Указа об учреждении III отделения Собственной Е.И.В. Канцелярии от 03 июля 1826 года<sup>2</sup>, но осуществляла прежние функции. Устав Уголовного Судопроизводства не вводил особого контроля за деятельностью органов дознания. Упоминание о каком-либо контроле мы находим лишь в ст. 279, где указано на непосредственную зависимость дозна-

---

<sup>1</sup> Устав уголовного судопроизводства от 20 ноября 1864 года // Сайт Конституции Российской Федерации. URL: <https://constitution.garant.ru/history/act1600-1918/3137/>.

<sup>2</sup> Полное собрание законов Российской империи. Собрание второе. Т. I. СПб., 1830. № 449 // Сайт Конституции Российской Федерации. URL: <https://constitution.garant.ru/history/act1600-1918/3107/>.

ния от прокуроров и их товарищей. Связано такое положение было с отделением административной функции органов полиции от собственно уголовного преследования, частью которого при определенных условиях могла становиться деятельность полицейских чинов по розыску преступника и пресечению преступной деятельности по поручению судебного следователя или прокурора. О таком положении органов полиции говорится непосредственно в примечании к Уставу уголовного судопроизводства.

Следующий этап правового регулирования ведомственного контроля в органах дознания следует связать с постреволюционными изменениями в нашем государстве 7 ноября 1917 года, а 10 ноября того же года был принят первый правоустанавливающий документ – Декрет о милиции<sup>3</sup>, на которую в соответствии Инструкцией Народного комиссариата внутренних дел и Народного комиссариата юстиции РСФСР<sup>4</sup> были возложены полномочия по осуществлению дознания. В соответствии с положениями этого нормативного документа на милицию возлагалась обязанность по производству неотложных следственных действий для последующей передачи материалов органу предварительного следствия. Вместе с тем Положение о народном суде от 30 ноября 1918 года<sup>5</sup> закрепило право милиции на производство дознания. Позже это положение отражено во всех уголовно-процессуальных законах советского периода. Границы между дознанием и следствием были четко очерчены. Дознание представлялось, в первую очередь органом розыска, что позже постепенно было расширено кодифицированными источниками до пределов самостоятельной формы расследования.

Советский этап развития деятельности органов дознания и соответственно ведомственного контроля в них связан с принятием кодифицированных источников и изменениями, вносимыми в них. Из большого числа уголовно-процессуальных источников от 1922, 1923, 1958 и 1960 годов, следует акцентировать внимание на Уголовно-процессуальном Кодексе РСФСР, введенном в действие с 01 января 1961 года и просуществовавшем на протяжении 40 лет<sup>6</sup>. В соответствии со ст. 117 УПК РСФСР дознание являлось одной из двух форм предварительного расследования, самостоятельно осуществляемого исчерпывающим перечнем органов и должностных лиц. При этом, если полномочие по закону вправе осуществить только орган дознания, то такое полномочие не могло быть реализовано без ведома начальника органа дознания, так как лицо, производящее дознание не являлось самостоятельным органом расследования. Дознание осуществлялось по поручению начальника органа дознания, все по-

---

<sup>3</sup> О рабочей милиции : Постановление Народного комиссариата внутренних дел РСФСР от 10 нояб. 1917 г. // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>4</sup> Об организации советской рабоче-крестьянской милиции : инструкция Народного комиссариата внутренних дел и Народного комиссариата юстиции РСФСР от 13 окт. 1918 г. // СУ РСФСР. 1918. № 75. Ст. 813.

<sup>5</sup> О Народном Суде Российской Социалистической Федеративной Советской Республики : Декрет ВЦИК от 30 нояб. 1918 г. // СПС КонсультантПлюс.

<sup>6</sup> Уголовно-процессуальный Кодекс РСФСР : утв. Верховным Советом РСФСР 27 окт. 1960 г. // Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1960. № 40. Ст. 592.

становления и решения утверждались им же. При этом самостоятельного процессуального статуса начальник органа дознания по УПК РСФСР не устанавливалось. Также не определялись четкие границы ведомственного контроля, обозначались лишь приоритетными решения другого проверочного органа – прокуратуры. Так, начальник органа дознания не вправе был отменить постановление лица, производящего дознание, если оно санкционировано прокурором, равно отменить производство следственных действий по поручению следователя или указанию прокурора. Прокурорский надзор за исполнением законов органами дознания распространялся на все указания начальника органа дознания, касающиеся производства процессуальных действий [2, с. 212]. Размытость границ ведомственного контроля в советский и даже постсоветский период развития дознания связано с кратковременностью нормативного закрепления организации деятельности дознания в милиции. В 1959 году был принят приказ № 107 МВД СССР «О переименовании в органах милиции следственных отделов-отделений в отделы-отделения дознания»<sup>7</sup>. Ровно 4 года орган дознания нормативно в структуре МВД просуществовал, затем вновь преобразован в орган следствия, о чем писали ряд авторов как о парадоксальной ситуации [3, с. 102–105; 4, с. 180–181]. За это время, тем не менее, были укреплены кадры, повышена эффективность работы за счет обязательной подготовки агентурно-оперативной работы, разработки методики расследования и жесткого контроля со стороны руководства МВД.

Ведомственный контроль на современном его этапе развития имеет прочную правовую основу. Уголовно-процессуальный Кодекс Российской Федерации (далее по тексту – УПК РФ) закрепляет ведомственный контроль в положениях ряда статей, в числе которых нормативное закрепление полномочий начальника подразделения дознания и начальника органа дознания (ст. ст. 40.1, 40.2 УПК РФ). По сути дела, обе эти фигуры одновременно обладают процессуальными полномочиями (вплоть до принятия дела к своему производству и возможности осуществления полномочий дознавателя), контрольно-распорядительными полномочиями (проверка соблюдения сроков, содержания материалов, дача указаний относительно следственных и процессуальных действий, распределение дел между сотрудниками органа дознания и т.д.). Фигура начальника подразделения дознания, появившаяся в процессуальном аспекте в 1998 г. (будучи до этого момента административной фигурой в полиции и выполнявшим функции заместителя начальника органа дознания), как отмечают многие ученые, была призвана усовершенствовать порядок выявления, раскрытия преимущественно нетяжких преступлений. Зона ответственности начальника подразделения дознания, планируемая изначально по узкой линии службы, фактически переросла в дублирование аналогичных прав и обязанностей начальника органа дознания. Однако нормативно такого уточнения не произошло, несмотря на широкие дискуссии по данному вопросу по сей день. Так,

---

<sup>7</sup> О переименовании в органах милиции следственных отделов-отделений в отделы-отделения дознания : Приказ МВД СССР от 28 февр. 1959 г. № 107 // Государственный Архив РФ. ГАРФ. Ф. Р-9401. Оп. 2. Д. 1551.

например, М.Ю. Фонарев [5, с. 14] и Г.И. Седова [6, с. 6], анализируя понятийный аппарат, пришли к выводу о необходимости разделить и ввести в законодательный терминологический оборот процессуально разграниченных фигур. Как указал в своих изысканиях М.Ю. Фонарев, это должны быть «дознатель», «инспектор дознания», «начальник органа дознания», «специализированное подразделение дознания» [5, с. 15]. Такие предложения характерны для предреформенного этапа развития дознания и в настоящий момент законодательным образом отчасти реализованы.

К числу нормативных актов в данной области также следует отнести приказ МВД России от 03 февраля 2012г. № 77<sup>8</sup>, призванный урегулировать вопросы установления объектов и субъектов контроля, целей, задач, принципов, видов и порядка организации контроля, а также установления полномочий должностных лиц и границ их ответственности. Однако, как отмечают некоторые авторы, установление зонального, особого, ведомственного видов контроля и порядка инспектирования, контрольных и целевых проверок деятельности органов внутренних дел, недостаточно и требует установление, к примеру, принципов организации такого контроля [7, с. 416]. Считаем, что подобная мера вряд ли повысит эффективность работы органов дознания.

В настоящий момент существует проблема параллелизма функционирования начальника органа дознания, начальника подразделения дознания (о чем в настоящий момент много пишут в специализированной литературе [8–10]), а также засилья процессуального законодательства административными инструментами, которые, на наш взгляд, по опыту царского периода развития правовых основ ведомственного контроля, должны быть выведены за пределы норм Уголовно-процессуального Кодекса РФ и сосредоточены полностью в законах и подзаконных нормативно-правовых актов. Вместе с тем на уровне нормотворчества в системе Министерства внутренних дел, как правильно в свое время отмечала А.С. Есина [11, с. 4], - заметим актуальность данного утверждения, - явно наличествует нехватка самостоятельного правового акта о режиме осуществления дознания в органах внутренних дел. Также неравномерное распределение и корреляция компетенций начальника органа дознания, начальника подразделения дознания и дознавателя, как отмечает М.М. Сеидов [12, с. 18–19].

Ретроспективный анализ развития уголовно-процессуального законодательства и уголовно-процессуальной науки в части поставленной проблемы позволяет сформулировать следующие выводы.

Во-первых, становление и развитие ведомственного контроля за деятельностью органов дознания неразрывно связаны с существованием и организацией деятельности самого органа дознания. Правовые основы ведомственного контроля носили подзаконный инструктивный характер.

---

<sup>8</sup> Об основах организации ведомственного контроля за деятельностью органов внутренних дел Российской Федерации : Приказ МВД России от 03 февр. 2012 г. № 77 : (ред. от 29 июня 2018, с изм. от 01 июля 2019) // СПС «КонсультантПлюс».

Во-вторых, на первоначальном этапе становления и развития ведомственного контроля за органами дознания, он осуществлялся специализированным отделом, подотчетным напрямую императору. Ведомственный контроль полностью выведен за рамки уголовной юрисдикции и имел административную юридическую природу.

В-третьих, советский этап развития правовых основ ведомственного контроля характеризуется проникновением ведомственного контроля в виде фигуры начальника органа дознания в уголовно-процессуальное законодательство. Характер отношений процессуально-организационный. При этом начальник органа дознания как самостоятельная фигура предварительного расследования нормативно не закреплен, а его решения ничтожны в конкуренции с указаниями прокурора.

В-четвертых, несмотря на активное правотворчество в области поиска эффективных средств контроля за органами дознания, остаются проблемные аспекты, требующие уточнения как на законодательном, так и правоприменительном уровнях.

#### **Список использованной литературы**

1. Яковлев К.Л. Государственно-правовой статус Министерства внутренних дел Российской империи в дореформенный период (1802-1861 гг.) : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.01 / К.Л. Яковлев. – Москва, 2015. – 387 с.
2. Комментарий к Уголовно-процессуальному кодексу РСФСР / под ред. А.М. Рекунова, А.К. Орлова. – Москва : Юрид. лит., 1985. – 688 с.
3. Маков М.А. Служба дознания в 1959-1963 гг. / М.А. Маков // Вестник Московского университета МВД России. – 2014. – № 7. – С. 102–105.
4. Чибурова Е.А. Следственные органы (МВД и Прокуратуры) Алтайского края в 50-е гг. XX в. / Е.А. Чибурова // Актуальные проблемы борьбы с преступлениями и иными правонарушениями. – 2020. – № 20-2. – С. 180–181.
5. Фонарев М.Ю. Досудебное производство по делам о преступлениях, связанных с незаконным оборотом наркотиков, осуществляемое органами дознания: организационные и уголовно-процессуальные вопросы : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.09 / М.Ю. Фонарев. – Москва, 2004. – 28 с.
6. Седова Г.И. Процессуальные и криминалистические проблемы деятельности органов дознания : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.09 / Г.И. Седова. – Саратов, 2000. – 213 с.
7. Грищенко Л.Л. Отдельные аспекты ведомственного контроля в органах внутренних дел: история и современность / Л.Л. Грищенко, Ю.Л. Корабельникова // Российская полиция: три века служения отечеству : материалы науч. конф. : в 2 ч. / под ред. В.Л. Кубышко. – Москва, 2019. – Ч. 1. – С. 413–417.
8. Гладышева О.В. Полномочия начальника органа дознания и начальника подразделения дознания в досудебных стадиях уголовного судопроизводства / О.В. Гладышева // Общество и право. – 2012. – № 5 (42). – С. 165–170.

9. Насонова И.А. Принципы осуществления полномочий начальника подразделения дознания / И.А. Насонова, Т.А. Арепьева // Вестник Воронежского института МВД России. – 2017. – № 1. – С. 153–160.

10. Супрун С.В. О расширении процессуальных полномочий начальника органа дознания в системе МВД России / С.В. Супрун, Е.В. Горчакова // Юридическая наука и правоохранительная практика. – 2018. – № 3 (45). – С. 118–126.

11. Есина А.С. Процессуальная компетенция органов дознания системы МВД России : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.09 / А.С. Есина. – Москва, 2001. – 212 с.

12. Сеидов М.М. Правовое обеспечение основных направлений уголовно-процессуальной деятельности органов дознания Министерства внутренних дел Российской Федерации на современном этапе : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.09 / М.М. Сеидов. – Волгоград, 2018. – 268 с.

### References

1. Yakovlev K.L. *Gosudarstvenno-pravovoi status Ministerstva vnutrennikh del Rossiiskoi imperii v doreformennyi period (1802-1861 gg.)*. *Dokt. Diss.* [The state and the legal status of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Empire in the pre-reform period (1802-1861). Doct. Diss.]. Moscow, 2015. 387 p.

2. Rekunkov A.M., Orlov A.K. (eds). *Kommentarii k Ugolovno-protsessual'nomu kodeksu RSFSR* [Comments to the Criminal Procedure Code of the RSFSR]. Moscow, Yuridicheskaya Literatura Publ., 1985. 688 p.

3. Makov M.A. Inquiry Service in 1959-1963. *Vestnik Moskovskogo universiteta MVD Rossii = Bulletin of Moscow University of the Ministry of Internal Affairs of Russia*, 2014, no. 7, pp. 102–105. (In Russian).

4. Chiburova E.A. Investigation bodies (of the Ministry of Internal Affairs and the Prosecutor's Office) of Altai Region in 1950s. *Aktualnye problemy borby s prestupleniyami i inymi pravonarusheniyami = Actual Problems of Counteracting Crimes and other Violations*, 2020, no. 20-2, pp. 180–181. (In Russian).

5. Fonarev M.Yu. *Dosudebnoe proizvodstvo po delam o prestupleniyakh, svyazannykh s nezakonnym oborotom narkotikov, osushchestvlyаемое organami doznaniya: organizatsionnye i ugolovno-protsessual'nye voprosy*. *Avtoref. Kand. Diss.* [Pre-trial proceedings on cases of illegal trade in drugs carried out by bodies of investigation: organizational and criminal procedure issues. Cand. Diss. Thesis]. Moscow, 2004. 28 p.

6. Sedova G.I. *Protsessual'nye i kriminalisticheskie problemy deyatel'nosti organov doznaniya*. *Kand. Diss.* [Procedural and criminalistic problems in the work of bodies of investigation. Cand. Diss.]. Saratov, 2000. 213 p.

7. Grishchenko L.L., Korabelnikova, Yu.L. Specific aspects of departmental control in the bodies of internal affairs: history and today. In Kubyshko V.L. (ed.). *Rossiiskaya politsiya: tri veka sluzheniya otechestvu. Materialy nauchnoi konferentsii* [Russian Police: Three Centuries of Serving the Motherland. Materials of a Scientific Conference]. Moscow, 2019, pt. 1, pp. 413–417. (In Russian).

8. Gladysheva O.V. Powers of the Head of the Body of Inquiry and the Head of the Division of Inquiry at the Pre-Judicial Stages of Criminal Legal Proceedings. *Obshchestvo i pravo = Society and Law*, 2012, no. 5 (42), pp. 165–170. (In Russian).

9. Nasonova I.A., Arepieva T.A. Principles of the Exercise of Powers by the Head of the Division of Inquiry. *Vestnik Voronezhskogo instituta MVD Rossii = The Bulletin of Voronezh Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia*, 2017, no. 1, pp. 153–160. (In Russian).

10. Suprun S.V., Gorchakova E.V. On the Expansion of Procedural Powers of the Head of the Body of Inquiry in the System of the Ministry of Internal Affairs of Russia. *Yuridicheskaya nauka i pravookhranitel'naya praktika = Legal Science and Law Enforcement Practice*, 2018, no. 3 (45), pp. 118–126. (In Russian).

11. Esina A.S. *Protsessual'naya kompetentsiya organov doznaniya sistemy MVD Rossii. Kand. Diss.* [Procedural competence of investigation bodies of the Ministry of Internal Affairs of Russia. Cand. Diss.]. Moscow, 2001. 212 p.

12. Seidov M.M. *Pravovoe obespechenie osnovnykh napravlenii ugovno-protsessual'noi deyatel'nosti organov doznaniya Ministerstva vnutrennikh del Rossiiskoi Federatsii na sovremennom etape. Kand. Diss.* [Legal support of key directions of criminal procedure work of investigation bodies of the Ministry of Internal Affairs of Russia at the current stage. Cand. Diss.]. Volgograd, 2018. 268 p.

#### **Информация об авторе**

*Коротаева Юлия Алексеевна* – адъюнкт, кафедра уголовного процесса, Восточно-Сибирский институт Министерства внутренних дел России, Российская Федерация, г. Иркутск, e-mail: 123j89@mail.ru.

#### **Author**

*Korotaeva, Julia A.* – Adjunct, Chair of Criminal Procedure, East Siberian Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia, Irkutsk, the Russian Federation, e-mail: 123j89@mail.ru.