

Генезис дознания как формы предварительного расследования

Совершенствование института дознания предполагает его развитие с учетом опыта, наработанного предшествующими поколениями. К сожалению, в теории и практике деятельности органов дознания, осуществляющих борьбу с преступностью, были периоды, когда желание организовать их деятельность по-новому приводило к отрицанию значительного объема исторически накопленного положительного опыта, поскольку обобщение исторического опыта реорганизации органов дознания позволяют нам раскрыть возникавшие в ходе этого процесса общественные отношения и регулировавшие их нормы.

Органы дознания лишь за последнее столетие несколько раз претерпевали различные изменения, как в организационном, так и в процессуальном смысле. В настоящее время статусом органов дознания обладают специальные подразделения органов внутренних дел, национальной безопасности, налоговые, таможенные органы и органы дознания министерства по чрезвычайным ситуациям Азербайджанской Республики.

После издания УПК 1960 года в течение почти 40 лет перечень органов дознания был неизменен, однако в 90-х годах появились новые учреждения (подразделения), наделённые правовым статусом органов дознания. Речь идёт о таможенных, налоговых органах и др. Более того, учеными постоянно высказываются предложения о расширении круга должностных лиц и учреждений, которые могли бы реализовывать полномочия органа дознания (1,с.23). Указанные обстоятельства дают основания утверждать, что закреплённый сейчас перечень органов дознания будет со временем дополнен и изменен.

Рассмотрим как законодательно регулировалась деятельность органов дознания на разных этапах становления нашей государственности, как ранее существовавшие формы влияли на процессуальное правоприменение в целом.

В зависимости от возможностей, непосредственных и опосредованных задач, стоящих перед органами государственной власти, видоизменялась уголовно-процессуальная функция органа дознания : те или иные аппараты и должностные лица, наделённые сегодня статусом органа дознания, в различные периоды времени не только выступали в качестве представителей государственного аппарата, претворяющего в жизнь решения о последовательном обеспечении государственной, общественной и иной безопасности, но и сами были объектом применения норм уголовно-процессуального права. Их привлекали к уголовной ответственности за происшедшие на обслуживаемой территории тяжкие преступления. (2,с.18) До сих пор ещё в юридической литературе можно встретить предложение рассматривать некоторые преступления как факт невыполнения органами дознания своих полномочий, а причинённый ущерб взыскивать с УВД, МВД. (3,с.160)

Такая позиция представляется неверной, поскольку именно путем проб и ошибок формировался нынешний уголовно-процессуальный статус органов дознания и сегодня не возникает сомнений в целесообразности его совершенствования.

Исходя из анализа постоянно меняющегося статуса различных органов дознания условно можно выделить пять этапов его преобразования. (4,с.9)

Первый этап-до 1917 года, второй этап- зарождение послереволюционных органов дознания (1917-1920), третий -этап подзаконного, или иначе, непредусмотренного УПК дознания (1920-1935 годы), четвертый этап- работы следователей-инспекторов, представителей органов дознания (1935-1960 годы), пятый- современный период.

Одной из исторических особенностей развития органов дознания Азербайджана является влияние российской правовой системы как в царский период, так и после установления советской власти.

Дореволюционный Азербайджан не знал многих учреждений, наделённых в настоящее время статусом органа дознания. Не было такого понятия как

«таможенные и налоговые», «органы дознания Министерства Чрезвычайных ситуаций» и т.п.

К органам дознания относились общая полиция и корпус жандармов, однако устав уголовного судопроизводства в то время не давал исчерпывающего перечня органов дознания. К таковым он также относил «волостных и сельских начальников» и «других должностных лиц, исполняющих в кругу их ведомства, полицейские обязанности. (5,с.26) Деятельность полиции как органа дознания осуществлялась под процессуальным руководством судебного следователя. Полномочия полиции в виде розысков, словесных опросов и негласных наблюдений по современной терминологии относились не к следственным действиям, а к оперативно-розыскным мероприятиям. Несмотря на то, что независимая Азербайджанская Республика, образованная 28 мая 1918 года просуществовала меньше 2 лет правительством были сделаны попытки усовершенствования уголовно-процессуального законодательства. 23 июня 1918 года в связи с военными условиями было введено в действие «Временное положение о структуре Военных судов Республики Азербайджан». Согласно этому положению военные следователям представлялось право проведения уголовного преследования в виде дознания и следственных действий. Дознание по преступлениям, совершаемыми военнослужащими проводилось военными начальниками, должностные преступления расследовались вышестоящим начальством. Для расследования преступлений, связанных с фактами злоупотребления в различных учреждениях были создана Специальная Ревизионно-следственная комиссия, которая осуществляла функции дознания.(6,с.446-447)

В первые годы советской власти, когда предварительное следствие возлагалась на следственные комиссии, при Губернских (Городских) Советах рабочих и крестьянских Депутатов, «в целях расследования дела» предоставлялось право обратиться за содействием как к красной гвардии или народной милиции, так и ко всем частным должностным лицам, а равно и к государственным и общественным учреждениям. Данные правовые положения

позволяли производить дознание, закреплять следы преступления многим государственным служащим, первым обнаружившим таковые.

21 октября 1920 года было введено в действие Положение о народном суде, согласно которому следователи при производстве следствия в целях раскрытия преступлений имели право требовать содействия милиции, уголовного розыска и других учреждений и лиц. В это же время к деятельности, присущей органам дознания, в качестве «других учреждений» стали привлекаться сотрудники всех отделов НКВД, а также ВЧК, Красной инспекции.

В 1921 году Постановлением Совета Труда и Оборона были созданы следственные комиссии при НКВД и соответствующих отделах внутренних дел губернских и уездных исполкомов (4.,с.11). Подобные следственные комиссии создавались и в других ведомствах. Они могли обратиться за содействием как к органам милиции, так и ко всем частным и должностным лицам, а равно государственным и общественным учреждениям. Просуществовали такие органы вплоть до 1927 года. В их состав входили представители трех ведомств : ВЧК, Наркомтруда и НКВД. От лица последнего в работе комиссий принимали участие сотрудники различных отделов и подотделов.

Следственные комиссии были наделены правом привлекать к своей работе граждан и должностных лиц. Уклоняющихся от участия в профилактике правонарушений привлекали к административной и «судебной» ответственности. Привлечение к судебной ответственности подразумевало осуществление деятельности по предварительному расследованию обстоятельств нарушения, то есть осуществление дознания. Кроме введения различных должностных лиц НКВД в члены следственных комиссий, последние своим распоряжениями обязывали конкретных должностных лиц, осуществляющих контроль за тем или иным видом общественной безопасности, приступать к уголовно-процессуальной деятельности.

Так, на временного волостного инспектора по подъему населения на борьбу с пожарами возлагалось, в случае пожара немедленно отправляться на место для руководства ликвидацией такового, а также предварительного следствия о причинах.

Следователи при производстве расследования в целях раскрытия преступления имели право требовать содействия милиции, уголовного розыска и других учреждений и лиц. В функции ВЧК, представитель которой состоял членом следственной комиссии, с момента создания этих органов входило производство предварительного расследования.

Учитывая эти два обстоятельства, можно прийти к выводу, что следственная комиссия представляла собой не что иное, как прототип ныне действующих в органах следственно-оперативных групп. Только в то время они наделялись большим объемом прав, что было вызвано политическим, экономическим и кадровым положением государства. В двадцатых годах уже сам факт включения в комиссию представителя любого учреждения, оказание «содействия следователю», наделял данное учреждение правовым статусом, равным милиции и уголовному розыску.

Таким образом можно резюмировать, что, помимо милиции и уголовного розыска, сотрудники (аппараты) других отделов НКВД впервые стали обладать процессуальным статусом органа дознания и осуществлять свою уголовно-процессуальную, обеспечительную функцию не в 1935 году, как утверждают некоторые авторы, в 20-х годах, когда впервые на них была возложена указанная функция.

Принятый ЦИКом Азербайджана 15 июля 1923 года и вступивший в силу 25 сентября 1923 года Уголовно-процессуальный Кодекс Азербайджана изменил формулировку статьи, определяющей круг органов дознания. Теперь уже следователи лишались права требовать содействия любого учреждения. Согласно УПК Азербайджана 1923 года органами дознания являлись: «... правительственные учреждения и должностные лица по делам о проступках, подлежащих дисциплинарному взысканию». (4, с.13) Они могли производить дознание о таковых так, что дело в течение трех суток должно передаваться по подсудности, если оно не направлено в судебном порядке. Уголовно-процессуальное законодательство не уточняло какие именно учреждения являются органами дознания, ничего не упоминалось о конкретных аппаратах и должностных лицах.

Вид дознания, обозначенный в УПК Азербайджан 1923 года отличался несколькими особенностями. Дознание проводилось только руководителем в отношении подчиненного. К такому выводу, на взгляд процессуалистов, приводит формулировка «о проступках, подлежащих дисциплинарному взысканию». (4., с.15) Рассмотрение же дисциплинарных производств всегда было компетенцией начальника. Несомненно любое нарушение законов, постановлений правительства, ведомственных нормативных актов, а также распоряжений самого руководителя влекло за собой ту или иную форму дисциплинарной ответственности. Это означает, что в отношении такого нарушителя могло производиться дознание.

Имелось еще одно отличие. Данный вид уголовно-процессуальной деятельности осуществлялся с момента получения заявления(сообщения) о преступлении, то есть включал в себя как дознание, так и предварительную проверку.

Такая непоследовательность уголовно-процессуального закона, заключающаяся в расширенном понимании термина «дознание», была обусловлена несколькими причинами. Создавая новую судебную-следственную систему и регулирующие ее уголовно-процессуальную нормативную базу, большевики не располагали собственно достаточно разработанным, научно-понятийным аппаратом. Поэтому приходилось использовать процессуальный опыт царских юристов. Так, давая характеристику дознания, И.Я.Фойницкий писал «...оно не имеет дела с судебными формами и обрядами, представляет деятельность несудебную. (7,с.353) И далее,- «Успех дознания обеспечивается всего более возможностью производиться быстро и безостановочно, поэтому установление различных формальных требований в этой стадии было бы не только бесполезным, но даже вредным для интересов уголовного правосудия». (7,с.377)

На наш взгляд такие утверждения дореволюционных процессуалистов приводят к мысли, что дознание было больше доследственной деятельностью, а не процессуальной, как она понимается на современном этапе уголовного процесса.

Вышеуказанное может подтвердить разъяснения термина дознания в Толковом словаре русского языка. Слово «дознание»-происходит от широко в прошлом распространенных русских слов «дознать», «дознаться», то есть что-то выведать, выяснить ». (8,с.171)

Второй причиной, как представляется, обусловившей названную формулировку закона, были предшествующие ему нормативные акты и правоприменительная практика. До введения в действие УПК Азербайджанской ССР 1923 года вообще не было и речи о возбуждении уголовного дела. Названным кодексом следователю впервые было предоставлено право возбуждения, а также отказа в возбуждении уголовного дела. Дознание, осуществляемое основным органом дознания - милицией, ограничивалось производством лишь трех следственных действий : обыска, осмотра и выемки и то, как правило, по постановлениям народных судов и следственных комиссий и только в «особых случаях по собственной инициативе». (9, с. 128)

Привлечение виновных за совершение правонарушений к судебной ответственности в то время предписывалось не только следственным комиссиям, но и подотделам НКВД, органам государственного пожарного надзора и даже общественным формированиям. Функцию дознания подотдела НКВД, как правило осуществлял его руководитель. (10,с.72)

С 1928 года согласно циркуляру № 222, утвержденному заместителем наркома юстиции и заместителем наркома внутренних дел СССР, начальники ведомственных учреждений лишались права ведения дознания и был определен конкретный перечень Госпожнадзора, выступающих в роли органа дознания. (4, с. 17)

Новыми органами дознания деятельность осуществлялась в специфической протокольной форме. Она была одинакова для административной и для уголовно-наказуемых нарушений. В обязанность этих учреждений входило производство именно уголовно-процессуальной деятельности, как одной из форм предварительного расследования. Оно осуществлялось и в виде неотложных следственных действий, и в полном объеме. Были разграничены

права органов Госпожнадзора, милиции и предварительного следствия. Прекращать и приостанавливать уголовные дела были вправе только следователи. Функционально- правовая часть правового статуса органов Госпожнадзора при осуществлении ими уголовно-процессуальной деятельности была ограничена лишь делами, связанные с пожарами и загораниями.

Уголовно-процессуальное законодательство наделяло органы госпожнадзора правом производить дознание по нарушениям, преследуемым в судебном порядке по извещениям органов пожарного надзора, органами милиции и уголовного розыска, или самими с предварительного разрешения наблюдающего за ними следователя. В случае же необходимости иных действий, не предусмотренных УПК, органы Государственного пожарного надзора должны были испрашивать разрешения следователя или прокурора, если по каким-либо причинам таковое следователем дано быть не могло. (11., с.322)

Таким образом впервые был регламентирован вопрос взаимодействия органов расследования. Следует подчеркнуть, что один орган дознания (орган Госпожнадзора) наделялся правом поручать другому органу дознания (милиции) производство следственных действий.

В марте 1924 года съезд деятелей советской юстиции по докладу А.Я.Вышинского принял решение «приравнять дознание к следствию, как области одной и той же судебной работы». (12.,с.267)

13 октября 1929 года в УПК Азербайджанской ССР были внесены соответствующие изменения. Согласно этим изменениям законодательно было закреплено право следователя с разрешения прокурора передавать расследование любому органу дознания. Следователи на практике стали часто передавать расследование уголовных дел милиции и уголовному розыску, по которым требовалось производство предварительного следствия. Грань между предварительным следствием и дознанием стала стираться. Это обстоятельство не могло не отразиться и на уголовно-процессуальной практике всех органов дознания. Они стали в большинстве своем не обеспечивать, а производить

расследование в полном объеме. Кроме того часть функций прокуратуры по надзору над органами дознания была передана следователям, которые наделялись полномочиями рассматривать жалобы на постановления, принятые органами дознания. (6.,с.513-514)

Образованному в 1934 году Наркомату внутренних дел СССР было поручено возглавить службы, которые к тому времени уже имели определённый опыт уголовно-процессуальной деятельности. В 1935 году Постановлением ЦИК и Совнаркома СССР, органам Главного управления пожарной охраны предоставлено право производства расследования, не только по делам о нарушениях противопожарных правил, как было до этого, но и по всем делам о пожарах. (13., ст.222)

Этим постановлением уголовно-процессуальные полномочия были возложены на Главное управление пожарной охраны. В настоящее время эти функции в Азербайджане осуществляются органами Главного управления пожарной охраны Министерства по Чрезвычайным Ситуациям Азербайджанской Республики.

В 1935 году были внесены новые изменения в уголовно-процессуальное законодательство. Органами дознания стали – органы рабоче-крестьянской милиции, органы Главного управления государственной безопасности, Главного управления пожарной охраны НКВД СССР, органы финансовой, санитарной, технической, торговой инспекции и инспекции труда по делам , отнесенным к их ведению, правительственные учреждения и должностные лица по делам о незаконных действиях подчиненных им должностных лиц, командиры (начальники) и комиссары отдельных частей (заведений, учреждений), а также командиры и комиссары войсковых соединений по подсудным общим судебным учреждениям делам о преступлениях, совершенных в расположении воинской части (учреждения, заведения) лицами, состоящими в рядах РККА, а также по подсудным военным трибуналам делам о преступлениях, совершенных теми же лицами, независимо от места совершения преступления, командиры (начальники) отдельных учреждений военизированного состава охраны путей сообщения Народного комиссариата

путей сообщения и военизированной охраны предприятий и сооружений, имеющих особое государственное значение. (4,с.19-20)

Все перечисленные органы дознания так и продолжали в большинстве случаев осуществлять не только неотложные следственные действия, но и предварительное расследование в полном объеме. В издаваемых НКВД, а затем и МВД ССР журналах в 50-е годы широко публиковались результаты обобщения передового опыта и рекомендации сотрудникам органов дознания по производству предварительного расследования и отдельных следственных действий. (14., с.21-22)

В 50-60-е годы проблемы дознания стали исследоваться глубже. Этот период ознаменован появлением у органов дознания более отчетливых отличительных черт от следствия. Четкие процессуальные границы между ними были закреплены в таких актах, как Положение о прокурорском надзоре в СССР от 24 мая 1955 года, Основы уголовного судопроизводства Союза СССР и союзных республик от 25 января 1958 года, уголовно-процессуальный кодекс Азербайджана вступивший в силу 1 марта 1961 года.

После введения в действие указанных нормативных актов часть учреждений и должностных лиц была исключена из перечня органов дознания, уголовно-процессуальный статус большинства из оставшихся таковыми долгое время не менялся. До начала 90-х годов все они, за исключением милиции, были уполномочены осуществлять лишь три вида уголовно-процессуальной деятельности :

1. предварительную проверку заявлений (сообщений) о преступлении;
2. неотложные следственные действия;
3. исполнение поручений (указаний) следствия. (15.с.51-52)

Согласно статье 114 УПК Азербайджана 1961 года на органы дознания возлагалось принятие необходимых оперативно-розыскных мер в целях обнаружения признаков преступления и лиц, их совершивших. Органы дознания должны принимать все меры, необходимые для предупреждения и пресечения преступлений. (16., ст.114)

С 1962 года «по делам, по которым производство предварительного следствия не обязательно, материалы дознания являлись основанием для рассмотрения дела в суде и в этих случаях орган дознания представлял материалы дознания прокурору, с утверждения которого дело направляется для рассмотрения в суде». (17)

По делам, по которым производство предварительного следствия не обязательно, орган дознания наделялся полномочиями возбуждать дело и принимать все предусмотренные уголовно-процессуальным законом меры для установления обстоятельств, подлежащих доказыванию по уголовному делу.

Исходя из дифференцированного подхода к избранию различных форм производства по уголовным делам, 5 февраля 1985 года Указом Президиума Верховного Совета Азербайджанской ССР были внесены дополнения и изменения в Уголовно-процессуальный кодекс республики, согласно которому была введена протокольная форма досудебной подготовки материалов. Досудебная подготовка материалов по протокольной форме органами дознания распространялась, в основном, на преступления, совершенные в условиях очевидности, не требующие проведения следственных действий, применения криминалистических средств, назначения и проведения экспертизы или привлечения специалистов. (18.,с.51-52) Итогом развития института дознания в условиях действия УПК 1961 года стало то обстоятельство, что дознание по делам, по которым производство предварительного следствия не обязательно, и предварительное следствие стали фактически равнозначными формами предварительного следствия перед дознанием.

Распад СССР привел к принятию бывшими республиками союза, а ныне независимыми государствами постсоветского пространства, нового уголовно-процессуального законодательства. 1 сентября 2000 года в Азербайджане вступил в силу новый Уголовно-процессуальный кодекс.

В новом УПК органы дознания, их структура и полномочия были кардинально изменены. Органы дознания наделены полномочиями на проведение предварительного расследования в виде проведения неотложных следственных действий по уголовным делам, предварительное следствие, по

которым является обязательным и упрощенного досудебного производства по некоторым очевидным преступлениям, не представляющим большой общественной опасности. Также за органами дознания закреплено право на принятие мер для предупреждения деяний, предусмотренных уголовным законом, проведение оперативно-розыскных мероприятий, задержанию лиц, совершивших деяния, предусмотренное уголовным законом. Новый УПК четко разграничивает статус дознавателей и иных работников органа дознания.

Библиография

1. Поляков М.П. Налоговая полиция как орган дознания : Авторефер. дисс. к.ю.н. – Н.Новгород : Нижегородская ВШ МВД РФ, 1995.
2. Преступная халатность «Пожарное дело»- № 6 М.,1927.
- 3.Новый уголовный закон. Тезисы докладов научно-практической конференции, Кемерово, 2 - 3 марта 1989 г. / Редкол.: Голик Ю.В. (Отв. ред.), Лопатин А.А., Рогов В.И., Халезин А.П. - Кемерово, 1989.
4. Органы дознания в уголовном процессе / Рыжаков А.П. - М.: Городец, Формула права, 1999.
5. Мордухай-Бордовский В.П. Сборник указаний для руководства чинов полиции и корпуса жандармов. С-Петербург, 1875
6. İsmayılov X. Azərbaycan dövlət və hüquq tarixi Bakı, Diqesta, 2006
7. Курс уголовного судопроизводства. Т. 2 / Фойницкий И.Я.; Общ. ред., послесл., прим.: Смирнова А.В. - СПб: Альфа, 1996.
8. Ожегов С.И. и Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка / -М., 2000.
9. Смитиенко З.Д. Из истории развития дознания в органах милиции Научные труды Омской ВШМ МВД СССР. Вып. 5 / Редкол.: Бахин В.П., Горбунов Д.И., Марцев А.И., Смирнов В.Г. (Отв. ред.), Томин В.Т. - Омск, 1969.
10. Крылов А.В. Отечественный опыт использования органом дознания возможностей средств массовой информации в процессе оперативно-розыскной деятельности и профилактики преступлений. История и современность Сборник. № 13 / Редкол.: Дугенец А.С., Иванов В.В., Калмыков Г.И., Комлев

С.В., Масленников М.Я., Першуткин Н.И. (Отв.ред.), Сандугей А.Н. - М.: ВНИИ МВД России, 2006. -

11. О порядке производства дознания органами государственного пожарного надзора РСФСР по делам о нарушении противопожарных правил : Инструкция № 161 от 14.05.1928 г. / Бюллетень НКВД РСФСР.- 1928. № 17.

12. Похмелкин В.А. Понятие дознания в советском уголовном процессе. / Ученые записки. Т. 15: Вып. 3 / Редкол.: Голованова Е.А., Коваленко Е.И., Рыбин А.В., Ушаков А.А., Федоров М.И. - Пермь: Изд-во Перм. ун-та, 1958.

13. Свод законов СССР.-1935. № 28 ст.222

14. Червяков С. Следственный эксперимент / Пож.дело- М.,1955. № 6

15. Гирько С.И., Скударева Н.И. Дознание в органах внутренних дел: история и современность. Учебно-методическое пособие / М.: ВНИИ МВД России, 2006.

16. Уголовно-процессуальный Кодекс Азербайджанской ССР Баку., Азернешр, 1987.

17. Ведомости Верховного Совета Азербайджанской ССР, 1962 г., № 22, ст.116.

18. Кишиев А.Х. Дознание и предварительное следствие органов внутренних дел. Баку., Азернешр, 1992.

Резюме

Рассматриваются этапы становления и развития органов дознания в Азербайджане.

Произведен анализ, дана характеристика этапов, исследовано содержание и взаимосвязи исторических источников.

Сделана попытка выявления корреляций.

Xülasə

Azərbaycanda təhqiqat orqanlarının təşəkkülü və inkişafı mərhələlərinə baxılır.

Tarixi mənbələrin məzmunu və qarşılıqlı əlaqələr araşdırılıb, mərhələlərin xarakteristikası verilib, təhlil aparılıb.

Korrelyasiyaların üzə çıxmasına cəhd edilib.

Mekhdiyev E.Z., postgraduate
Forensic Science Centre,
police Lieutenant Colonel

Genesis of inquiry as a form of preliminary investigation

Summary

It is considered the stages of formation and development of inquiry in Azerbaijan.

It is done analysis, it is given the characteristic of stages and it is investigated a content and relationship of historical sources.

It is made an attempt to identifying of correlations.

Ключевые слова: дознание, расследование, законодательство, структура, полномочия.

Keywords: inquiry, investigation, legislation, structure, powers.