

*А.В.М.
С-32*

МИНИСТЕРСТВО ОБЩЕГО И ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО
ОБРАЗОВАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

УРАЛЬСКАЯ ГОСУДАРСТВЕННАЯ ЮРИДИЧЕСКАЯ
АКАДЕМИЯ

На правах рукописи

Сергеев Андрей Борисович

**Проблемы процессуальной
деятельности органов дознания**

Специальность 12.00.09 -
Уголовный процесс, криминалистика, теория
оперативно-розыскной деятельности

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание
ученой степени кандидата юридических наук

Екатеринбург

1999

МИНИСТЕРСТВО ОБЩЕГО И ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО
ОБРАЗОВАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

УРАЛЬСКАЯ ГОСУДАРСТВЕННАЯ ЮРИДИЧЕСКАЯ
АКАДЕМИЯ

На правах рукописи

Сергеев Андрей Борисович

7608

**Проблемы процессуальной
деятельности органов дознания**

Специальность 12.00.09 -

Уголовный процесс, криминалистика, теория
оперативно-розыскной деятельности

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание

ученой степени кандидата юридических наук

код экземпляра

42306



Екатеринбург

1999

Диссертация выполнена на кафедре уголовного процесса
Уральского юридического института МВД России

Научный руководитель -

И.Ф.Герасимов - доктор юридических наук,
профессор заслуженный юрист Российской
Федерации

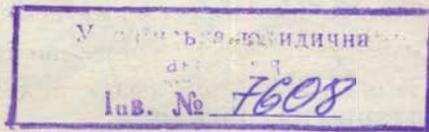
Официальные оппоненты:

Еникеев Р.Д. - доктор юридических наук,
профессор заслуженный юрист Российской
Федерации

Милицин С.Д. - кандидат юридических наук,
доцент

Ведущая организация - Омский юридический институт МВД России

Защита состоится "20" апреля 1999 г. в 17 часов на заседании
диссертационного Совета Д-063.96.02 в Уральской государственной
юридической академии (620026, Екатеринбург, ул. Комсомольская, 21).
С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Уральской
государственной юридической академии.



Автореферат разослан " " марта 1999 г.

Ученый секретарь диссертационного Совета Д-063.96.02
Уральской государственной юридической академии
доктор юридических наук, профессор

В.Д. Шахов

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Совершенствование предварительного расследования является одним из важнейших направлений судебной реформы в России. Предварительное расследование по действующему законодательству осуществляется в двух формах: предварительного следствия и дознания. Однако, если предварительное следствие традиционно находилось и находится в центре внимания ученых, как процессуалистов, так и криминалистов, то этого, к сожалению, нельзя сказать о дознании.

Некоторые проблемные аспекты процессуальной деятельности органов дознания в разное время уже были объектом изучения. Им посвящены диссертационные исследования Э.Ф.Ковриги, А.М.Донцова, Л.В.Павлухина, С.В.Болотина, Н.Ш.Мингалина. Выработаны рекомендации, способствующие решению части проблем дознания. Однако данная проблема этими работами не исчерпывается. Ряд вопросов остался вне специального изучения, другие — не получили в теории и практике убедительного разрешения, а значит, носят дискуссионный характер.

Актуальность проблемы и насущная потребность в дополнительных исследованиях процессуальных аспектов дознания вызваны также многочисленными изменениями в процессуальном законодательстве последних лет. При этом следует отметить, что законодатель не проявил последовательности в принятии изменений уголовно-процессуального закона, что обусловлено отсутствием общей концепции в вопросе предварительного расследования в форме дознания.

Остро стоит вопрос о принятии нового уголовно-процессуального кодекса России. Многочисленные изменения, вносимые в действующий УПК РСФСР, не могут решить проблемы и только кодифицированный новый закон может обеспечить комплексное регулирование всей сферы уголовно-процессуальных отношений в целом и правоотношений, возникающих на стадии предварительного расследования в частности.

Предметом диссертационной работы является расследование уголовных дел органами дознания и его процессуальные аспекты в современных условиях.

Целью исследования является теоретический анализ действующего законодательства, регулирующего процессуальную деятельность органов дознания, и разработка на этой базе научно обоснованных рекомендаций по устранению существенных пробелов и противоречий в правовой регламентации этой деятельности.

Теоретическую базу диссертации составили труды таких известных ученых, как М.С.Строгович, А.А.Чувилев, И.Ф.Герасимов, А.Н.Ларин, В.М.Савицкий, Н.Ш.Мингалин, Ю.Н.Белозеров, В.Е.Чугунов, И.П.Петрухин, В.И.Басков, М.Л.Якуба, Л.В.Павлухин, В.А.Похмелкин, А.П.Рыжов, Б.С.Гришин и другие. Использованы работы русских ученых прошлого века: А.А.Квачевского, В.К.Случевского, И.Я.Фойницкого, С.И.Викторского.

Эмпирическая основа исследования. В диссертационном исследовании проанализированы процессуальные документы органов дознания. В диссертации нашел отражение 15-летний опыт службы автора в органах внутренних дел, в том числе в качестве дознавателя, начальника отделения дознания, а также опыт преподавания в Челябинском юридическом институте МВД России и в системе служебной подготовки сотрудников аппаратов дознания УВД Челябинска и области.

Изучен и обобщен опыт работы горрайорганов внутренних дел по организации и производству дознания Челябинской области. Выборочно изучено 380 уголовных дел, расследованных органами дознания, 450 материалов досудебной подготовки по протокольной форме и 260 материалов, по которым приняты решения милицией. В архиве ИЦ УВД Челябинской области изучены материалы 180 дел различных категорий, которые были прекращены органами дознания. По специально разработанной диссертантом анкете проведен опрос 93 судей, 55 старших дознавателей и начальников специализированных подразделений по раскрытию и расследованию

преступлений милицией общественной безопасности. Результаты опросов проанализированы и сведены в аналитические таблицы. Проинтервьюировано 158 работников милиции, суда, прокуратуры.

В целях изучения влияния оперативной работы на уголовно-процессуальную деятельность органов дознания проанализированы статистические данные и другие показатели практической деятельности горрайорганов по линии дознания. Эти данные дополнены материалами исследований других авторов: Н.Ф.Кузнецовой, Н.Ш.Мингалина, А.П.Кругликова.

Научная новизна диссертации заключается в комплексном исследовании процессуальных и организационных основ расследования уголовных дел органами дознания и их совершенствования, связанного с происходящими изменениями в современном обществе и государстве.

Диссертационные исследования по проблемам органов дознания в разное время проводили Э.Ф.Коврига, В.И.Михайлов, Ю.Н.Белозеров, С.В.Петров, К.У.Умаров, В.И.Шведов, Н.Ш.Мигалин и другие. Сейчас, в условиях демократических реформ уголовного судопроизводства, процессуальные аспекты дознания требуют нового осмысления. В работах вышеперечисленных ученых содержатся ценные рекомендации, которые в настоящее время способствуют решению некоторых процессуальных проблем органов дознания. Однако не все проблемные вопросы попали в сферу их внимания. Часть же изученных не получила в теории и практике убедительного разрешения, а значит, продолжает носить дискуссионный характер. Следовательно, проблему нельзя считать исчерпанной.

Отсутствуют работы, посвященные комплексному исследованию проблем, стоящих перед органами дознания при производстве расследований преступлений. Не вскрыты и не изучены противоречия, возникшие в результате несогласованности норм действующего УПК 1961 года и федеральных законов, изданных в последнее десятилетие. Несогласованность норм, несовершенство процессуального законодательства, в конечном итоге, существенно снижают эффективность борьбы с преступностью, не способствуют осуществлению правосудия.

В соответствии с поставленной целью последовательно выдвигались и решались следующие задачи:

1. Уточнение понятия и сущности дознания в уголовном процессе России.
2. Определение необходимости и возможности осуществления предварительного расследования органами дознания.
3. Определение соотношения названного вида деятельности органов дознания с другими традиционными формами и видами деятельности этих органов.
4. Определение критериев и объема подследственности органов дознания.
5. Исследование проблемы дифференциации форм досудебного производства, процессуальной деятельности органов дознания.
6. Определение состава должностных лиц, правомочных осуществлять уголовно-процессуальную деятельность.
7. Определение целесообразности существования специализированных подразделений дознания и необходимости закрепления их процессуальных полномочий на законодательном уровне.
8. Исследование соотношения административно-управленческой и процессуальной функций начальников органов дознания.
9. Определение границ процессуальной самостоятельности лиц, производящих дознание.

Основные положения, выносимые на защиту, состоят в разработке и обосновании следующих выводов:

1. Расследование уголовных дел в полном объеме органами дознания является не дознанием, а предварительным следствием, осуществляемым органами дознания.
2. Дознание, в отличие от предварительного следствия, решает более узкие задачи, связанные с выявлением признаков преступления в деянии, обнаружением и закреплением следов преступления, установлением и задержанием лица, виновного в совершении преступления.

3. Дознание может осуществляться как с помощью гласных процессуальных мер, так и с помощью негласных оперативно-розыскных мероприятий.

4. Органы дознания в лице своих специализированных подразделений способны и должны сохранить свою функцию расследования (предварительного следствия), но по определенной категории преступлений.

5. Процессуальные полномочия следователя и дознавателя должны быть приближены друг к другу. Порядок производства предварительного следствия следователями и органами дознания должен регулироваться одними и теми же нормами.

6. Предложения законодательно закрепить производство "конкурирующего" следствия представителями стороны защиты (а в отдельных случаях и лично обвиняемым) следует считать противоречащими принципам состязательности (в силу гипертрофии прав стороны защиты), а также полноты, объективности и всесторонности (в силу объективно и субъективно заданной позиции лиц, проводящих такое "расследование").

7. Дознаватель может и должен самостоятельно принимать процессуальные решения. Он должен быть приближен к следователю в своих процессуальных полномочиях. Одновременно необходимо ограничить полномочия начальника органа дознания, оставить за последним право утверждать выносимые дознавателем лишь основные процессуальные решения.

Методологическую основу исследования составили метод диалектического материализма как общенаучный и некоторые частонаучные методы: исторический, сравнительно-правовой, системный и логический. Использовались приемы: наблюдения, анкетирования, интервьюирования, обобщения статистических характеристик.

В научной аргументации теоретических выводов использованы современные положения таких отраслей наук, как философия, социология, криминология, криминалистика, уголовное и уголовно-процессуальное право (в том числе зарубежное).

В диссертации обстоятельно проанализированы действующее законодательство, а также международные документы, касающиеся прав человека и предупреждения преступности.

В исследовании нашел применение опыт законотворческой и правоприменительной деятельности Европейских государств.

Разработанные автором конкретные предложения и рекомендации базируются на нормах федерального процессуального законодательства и направлены на совершенствование законодательного регулирования социальной профилактики уголовной преступности.

Теоретическая и практическая значимость

Содержащиеся в работе выводы, рекомендации, предложения будут способствовать повышению эффективности процессуальной деятельности органов дознания, улучшению качества расследования преступлений и, в конечном итоге, успешной борьбе с преступностью, решению задач, указанных в статье 2 УПК.

Практическая значимость работы заключается в принципиальной возможности использования ее результатов в практической и законотворческой деятельности. Выводы и положения, сформулированные в диссертации, направлены на совершенствование производства по уголовным делам органами дознания. Они могут быть полезны в разработке новых или в изменении действующих нормативно-правовых актов, регламентирующих предварительное расследование органами дознания.

Ряд положений диссертации уже внедрены и используются в учебном процессе кафедрой уголовного процесса Челябинского юридического института, а также при проведении служебной (профессиональной) подготовки лиц, осуществляющих процессуальную деятельность: дознавателей специализированных подразделений, участковых инспекторов милиции, оперативных уполномоченных ОБЭП, уголовного розыска.

Основные рекомендации и предложения, выработанные по результатам исследования проблем, можно считать перспективным

научным направлением для дальнейших исследований вопросов предварительного расследования органами дознания. Результаты исследований могут стать основой для подготовки учебной литературы по курсам криминалистики, уголовного процесса, другим специальным дисциплинам и спецкурсам, для системы повышения квалификации руководителей правоохранительных органов.

Апробация и практическая реализация результатов диссертационного исследования

Диссертация подготовлена на кафедре уголовного процесса Уральского юридического института МВД России. Там же проведены её рецензирование и обсуждение.

Основные теоретические положения диссертации и предлагаемые практические рекомендации опубликованы в трёх научных статьях, одном пособии. Для курсантов Челябинского юридического института разработаны специальные учебные рабочие программы по курсам: "Дознание в органах внутренних дел" и "Актуальность проблемы предварительного расследования".

Основные положения диссертационного исследования докладывались автором на специальных семинарах и сборах работников дознания УВД Челябинской области (1995-1998 гг.), научно-методических семинарах и конференциях Челябинского юридического института МВД России. Ряд положений диссертации нашел отражение в тематических планах УВД области и используется в работе аппаратов дознания, в системе служебной подготовки, в учебном процессе при преподавании курса "Уголовный процесс".

Структура работы

Диссертация состоит из введения, трех глав и заключения, списков используемых источников и приложений.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении обосновываются выбор и актуальность темы, определяются цели и задачи исследования, методологическая основа, научная новизна и практическая значимость работы, формулируются основные положения, выносимые на защиту.

Глава первая "Становление и развитие дознания в России" состоит из двух параграфов.

В первом параграфе в историческом аспекте прослеживается формирование органов дознания в России и их компетенция по выяснению обстоятельств совершаемых преступлений. В дореволюционной России была взята за основу европейская континентальная система уголовного процесса с его делением на предварительное и формальное следствие. Термин дознание был впервые употреблен в "Судебных уставах", изданных 20 ноября 1864 года.

В отличие от ныне существующей структура дознания того периода складывалась из сбора доказательств, и выявления подозреваемого. Органом дознания являлась полиция.

В первые послереволюционные годы термины "дознание", "орган дознания" в законодательных актах не использовались. Все действия по установлению признаков преступления, обстоятельств совершения преступного деяния именовались равнозначными понятиями: "расследование" и "следствие". В то время не существовало и процессуальной формы расследования преступлений. Перечень органов, имеющих право осуществлять предварительное расследование, не был ограничен. Впоследствии в постановлении Народного Комиссариата Юстиции от 23 июля 1918 года действия перечисленных органов, связанные с обнаруженным преступлением, получили наименование "дознания", а сами органы стали именоваться "органами дознания". Уголовно-процессуальный кодекс 1923 года частично устранил пробелы в регулировании дознания. Были установлены система органов дознания и объем их полномочий.

Отсутствие разграничений между понятиями “дознание” и “предварительное расследование” (предварительное следствие) наряду с другими причинами привело к тому, что органы дознания стали расследовать абсолютное большинство преступлений в послереволюционный период и вплоть до принятия в 1961 году последнего УПК РСФСР. Негативные последствия такой практики общеизвестны. Они получили соответствующую отрицательную оценку историков, ученых процессуалистов и криминалистов, а также практических работников. Поэтому для правильного разрешения основных положений, выносимых на защиту, возникла необходимость раскрытия понятия, сущности, объема термина “дознание” в науке уголовного процесса. Важное теоретическое и практическое значение имеет разграничение понятий “дознание” и “расследование”, “следствие”. Этим вопросам посвящен второй параграф первой главы.

В этом параграфе анализируются различные толкования понятия “дознание”, его сущности. Приводятся результаты оценки правовых норм “Учреждений судебных установлений” 1864 года и нормы действующего УПК, а также другие формулировки термина “дознание” из научных работ и публикаций.

Результаты анализа показали, что среди специалистов в области уголовного процесса в понимании дознания отсутствует единый подход к понятиеобразующим признакам. Одни ученые (М.А.Чельцов, разработчики “Устава уголовного судопроизводства”, 1864 г.) считают, что дознание — это только установление признаков преступления в деянии (т.е. стадия возбуждения уголовного дела); другие (М.С.Строгович, А.П.Рыжаков, Б.А.Викторов, И.Д.Давыдов), что дознание — это производство неотложных следственных действий по закреплению следов преступления по возбужденному уголовному делу; третьи (И.Д.Перлов и др.), что дознание — это расследование преступлений в полном объеме, произведенное должностными лицами органов дознания; четвертые (С.П.Щерба, Н.Ш.Мингалин и др.) доказывают, что дознание состоит из сочетания перечисленных выше видов деятельности. По мнению некоторых ученых (Е.В.Прохорова,

И.Д.Перлов, П.А.Лупинская, Б.А.Галкин, В.В.Осин), дознание — это только процессуальная деятельность по возбужденному уголовному делу. По мнению других, это может быть и непроцессуальная деятельность (до возбуждения уголовного дела).

Ученые, которые признают, что дознание может осуществляться и непроцессуальной форме, также разделились на тех, кто признает дознание только как непроцессуальную гласную деятельность (М.А.Чельцов, Н.Ш.Мингалин и др.), и тех, которые считают, что дознание можно осуществлять и в негласной форме (И.Ф.Герасимов, В.А.Похмелкин, З.Ф.Коврига, Ю.Н.Белозеров, В.Е.Чугунов, А.А.Чувилев, В.Л.Громов).

Вопросы, связанные с раскрытием понятий “дознание”, “следствие”, “расследование” и “розыск” с позиции языковедения (этимологии) разрешить также не удастся.

Исследовав многочисленные формулировки и аргументации за разграничение вышеперечисленных терминов, автор пришел к выводу, что в понятии “дознание” содержатся признаки, которые точно характеризуют данный вид деятельности и позволяют разграничить его со следствием. Эти отличия могут быть сведены к следующим:

1. По целям деятельности. Целями дознания являются: установление в деянии противоправности и определение характера этой противоправности (является ли правонарушение преступлением или проступком); установление лиц, подозреваемых в его совершении. Следствие же проводится по деяниям уже определенным как преступления и целью является установление всех юридически значимых обстоятельств преступления. Их перечень изложен в статье 68 УПК.

2. По форме деятельности. Следствие осуществляется только в процессуальной форме. В дознании могут применяться как процессуальные, так и непроцессуальные формы.

3. По видам деятельности. Дознание может производиться как гласно, так и негласно. Оба вида дознания могут протекать во временном интервале как до возбуждения уголовного дела (стадия

возбуждения уголовного дела), так и в рамках возбужденного уголовного дела, а также в период приостановленного предварительного следствия.

4. По субъектам доказывания. Дознание осуществляют должностные лица специальных государственных органов, оговоренных процессуальным законом, обладающие властными полномочиями по применению мер государственного принуждения в той области правоотношений, в которой они призваны обеспечивать порядок. Это их основная обязанность. Дознание же они проводят лишь в случаях нарушения этих правоотношений.

Следствие осуществляют следователи — должностные лица следственных органов, которые освобождены от выполнения каких бы то ни было контрольных и обеспечительных функций.

Проведенный в работе анализ различных подходов к дефиниции дознания позволил, по мнению автора, дать более точное определение этого термина. **Дознание - это осуществляемая специально уполномоченными государственными органами (гласно или негласно, в процессуальной или непроцессуальной форме) деятельность, целями которой являются установление признаков преступления, лиц его совершивших, а также производство неотложных следственных действий по обнаружению и закреплению следов преступлений для обеспечения в дальнейшем следственным органам полное и всестороннее предварительное следствие.**

Разграничив понятия “дознание” и “расследование”, и подтвердив мнение, что дознание может осуществляться в процессуальной и непроцессуальной форме, диссертант ограничивает круг дальнейших исследований рамками процессуальной деятельности органов дознания.

Во второй главе достаточно подробно анализируются процессуальные проблемы в деятельности органов дознания.

Дознание осуществляется в процессуальной форме специальными органами, имеет много общего с расследованием

преступлений, которые производятся следственными подразделениями. Автор присоединяется к мнению тех ученых (И.Д.Перлов, А.П.Рыжаков, Н.Ш.Мингалин), которые утверждают, что деятельность органов в порядке статьи 120 УПК есть не дознание, а следствие, осуществляемое органами дознания.

В первом параграфе диссертантом исследуется процессуальная сущность предварительного расследования, производимого органами дознания.

Почти всегда возникает вопрос о том, какие органы могут осуществлять предварительное следствие и осуществлять его таким образом, чтобы ведомственная принадлежность не оказывала отрицательного влияния на объективность следствия и, в то же время, чтобы расследование преступлений не находилось в противоречии с другими функциями, осуществляемыми этими органами. Сказанное полностью относится и к органам дознания.

Единства в решении названного вопроса нет. Большая группа ученых (В.Н.Савицкий, А.М.Ларин и др.) считает недопустимым, чтобы органы дознания осуществляли предварительное следствие. Другие (например В.Алферов) считают, что органы дознания могут расследовать преступления.

Исследование различных точек зрения специалистов и анализ практики, в конечном счете, позволили сделать вывод о целесообразности сохранить право производства предварительного расследования за органами дознания. Это снимает часть нагрузки на следственный аппарат, что объективно дает возможность улучшить работу по тяжким и особо тяжким преступлениям. Однако такая целесообразность будет иметь место лишь в случаях тщательной проработки и правильного разрешения ряда сложнейших организационно-управленческих и процессуальных проблем, которые характерны только для органов дознания, осуществляющих предварительное следствие.

Второй параграф посвящен исследованию нормативно-правовых актов, регулирующих процессуальную деятельность должностных лиц органов дознания. Автор подвергает критическому

анализу не разрешенные до настоящего времени проблемы подследственности, дифференциации процессуальной деятельности органов дознания, соотношения процессуальных полномочий должностных лиц органов дознания.

Правильное определение подследственности, характера и количества преступлений, которые могут расследовать органы дознания, имеет важное практическое значение. Если передавать органам дознания для расследования все большее количество видов преступлений, то это, в итоге, отрицательно скажется на выполнении ими своих основных обязанностей по охране правопорядка, имеющих непроцессуальный характер, это неминуемо приведет к росту преступлений в соответствующих подконтрольных сферах правоотношений и утере основного назначения для чего, собственно, они были созданы. В принятом в 1961 году УПК был ограничен круг дел, по которым производство предварительного следствия являлось необязательным, до 19 составов преступлений. В последующем этот перечень неукоснительно рос. УПК РСФСР с изменениями и дополнениями на 1 января 1990 года содержит уже 42 состава преступлений. В Уголовно-процессуальном кодексе 1961 года с изменениями и дополнениями на 1 января 1995 года количество преступлений, подследственных органам дознания, достигло 95 составов преступлений. То есть имеет место тенденция роста, а значит, возрастает вероятность наступления негативных последствий, выше оговоренных.

Здесь же исследуется вопрос о критериях отнесения дел к подследственности органов дознания. На сегодняшний день следует признать, что органам дознания передан ряд преступлений, расследование которых представляет повышенную сложность и определенную трудность в доказывании обвиняемым их вины. Должностные же лица органов дознания ориентированы на выполнение непосредственных задач, не связанных с процессуальной деятельностью. Функция расследования для них производна. Они не обладают соответствующей подготовкой для качественного ведения следствия. Это неминуемо ведет к срыву задач, перечисленных в ст.

2 УПК РСФСР, и не способствует ведению успешной борьбы с преступностью.

Поддерживая опасения ряда ученых (Т.Г.Морщакова, В.Г.Новиков и др.) о целесообразности расширения подследственности органов дознания, диссертант анализирует критерии, определяющие повышенную сложность производства по уголовным делам. В работе отражены результаты анкетирования судей и дознавателей по этому вопросу. Проанализированы особенности доказывания ряда составов преступлений, отнесенных опрошенными к разряду сложных.

Результатом исследования явился составленный автором перечень преступлений, по которым органы дознания могут осуществлять производство без ущерба качеству расследования. По мнению диссертанта, рекомендуемый перечень характеризуется как оптимальный и с той позиции, что указанное в нем количество преступлений не будет отрицательно влиять на осуществление других функций, возлагаемых на органы дознания.

В работе исследована проблема дифференциации форм процессуальной деятельности органов дознания. Poleмика о разнообразии форм уголовного процесса началась еще с момента принятия первых уголовно-процессуальных законов. Ни теоретически ни организационно эта проблема не разрешена до настоящего времени. Сторонники дифференциации процессуальной формы в сторону ее упрощения получили сегодня дополнительные аргументы, обусловленные сложнейшим экономическим положением в бюджетной сфере государства, к которой относятся все правоохранительные органы. Вопрос о расширении протокольной формы досудебной подготовки материалов таким образом обретает мощную экономическую подоплеку. Стремление получить дополнительные ресурсы без дополнительных материальных затрат, когда одним и тем же составом органа дознания расследуется большее количество преступлений, склоняет некоторых специалистов к признанию допустимости и желательности использования протокольной формы. К тому же протокольное производство, считают они, решает задачу

сокращения временного интервала между преступным деянием и наказанием за его совершение.

Автором произведено анкетирование широкого круга должностных лиц судебного ведомства и органов дознания. Изучены различные позиции как сторонников, так и противников дифференциации формы уголовного процесса, проведен сравнительный анализ практики расследования малозначительных преступлений в Европейских государствах.

Результаты исследований позволяют автору внести предложение об отказе от протокольного производства. Решение задач, указанных сторонниками протокольного производства, не достигается таким способом. В суды поступают недоброкачественные материалы. Это приводит к затягиванию судебного разбирательства. В большинстве случаев суды возбуждают уголовные дела и направляют материалы для производства следствия. Более того, протокольное производство сопряжено с ущемлением законных интересов участников процесса. Диссертант считает, что досудебная подготовка материалов по протокольной форме противоречит всем научно обоснованным и апробированным практикой процессуальным канонам.

Успех предварительного расследования преступлений органами дознания во многом определяется правильным разрешением проблемы соотношения процессуальных полномочий должностных лиц этих органов. Эта проблема в действующем УПК урегулирована слабо, что вызывает большие затруднения в практической деятельности. Для её разрешения необходимо устранить пробелы и в законодательном порядке решить следующие вопросы: имеют ли право должностные лица криминальной милиции возбуждать уголовные дела и расследовать их в порядке ст.120 УПК или их полномочия ограничены действием нормы, предусмотренной ст.119 УПК? Имеют ли право должностные лица милиции общественной безопасности возбуждать уголовные дела и производить неотложные следственные действия по делам, по которым производство предварительного следствия обязательно? Необходимо конкретизировать перечень

должностных лиц, на которых распространяется термин "орган дознания". Не ясны полномочия начальника милиции общественной безопасности, направляющего для исполнения отдельные поручения о производстве следственных действий начальнику криминальной милиции. Обязан ли последний выполнять отдельные поручения по уголовным делам, расследуемым должностными лицами органов дознания? Правомочен ли начальник МОБ давать начальнику криминальной милиции поручения на проведение оперативно-розыскных мероприятий по установлению существенных обстоятельств дела, в том числе и лиц, совершивших преступление в условиях неочевидности, по уголовным делам, расследуемым МОБ?

Ни в УПК, ни в одном федеральном законе эти вопросы не отражены. По каждому из них диссертантом предложен конкретный вариант решения.

Особое место в исследовании уделено правоотношениям между надзирающим прокурором и должностными лицами органов дознания в ходе осуществления предварительного расследования. В работе высказывается мнение о необходимости приблизить их полномочия к полномочиям следователя в случаях несогласия с указаниями прокурора. Разработан авторский вариант перечня указаний прокурора, по которым должностные лица органов дознания имели бы право приостанавливать исполнение указаний с направлением дела и письменными возражениями вышестоящему прокурору.

Критическому анализу подвергнуты ведомственные приказы МВД Российской Федерации, Федеральной службы налоговой полиции России, Федеральной службы безопасности Российской Федерации, в которых эти ведомства самостоятельно в сферах своей деятельности пытаются восполнить пробел, имеющий место в действующем УПК. В этих приказах устанавливается порядок взаимоотношений между начальником органа дознания и дознавателем в ходе осуществления предварительного расследования.

Было исследовано также влияние на объективность, полноту и всесторонность расследования уголовных дел ряда обстоятельств,

связанных со служебным и социальным статусом руководителей органов дознания, с подробным анализом выполняемых ими функций и задач, которые приходится им решать.

В работе исследованы и другие факторы, тем или иным образом влияющие на руководство расследованием и принятие начальником процессуальных решений по уголовным делам. С учетом критических замечаний ученых-юристов работников (А.Э.Жалинский, А.П.Гуляев, Т.Г.Морщакова, Г.М.Миньковский, К.Е.Игошев), практиков и результатов проведенного анкетирования автор предлагает свой способ регулирования процессуальных отношений, возникающих в ходе расследования преступлений между дознавателем и руководителем органа.

Не отказываясь полностью от ряда положений, содержащихся в ведомственных правовых актах, диссертант вносит предложение об изменении определенным образом процессуального статуса дознавателя и существенных изменениях в процессуальные полномочия начальника органа дознания.

Третья глава посвящена перспективам развития процессуальной деятельности органов дознания. Абсолютное большинство ученых и практиков признает необходимость совершенствования процессуального законодательства. Причем ресурсы действующего УПК следует считать исчерпанными. Решение проблемы видится только в разработке нового уголовно-процессуального закона. Такая необходимость вызвана теми изменениями, которые произошли в политической, экономической, социальной политике России.

Многие рассматриваемые в диссертационном исследовании проблемы в том или ином виде нашли отражение в различных проектах уголовно процессуального кодекса России. Диссертантом проанализированы способы разрешения проблем дознания в проектах УПК, подготовленных в Государственно-правовом управлении Президента России, рабочей группой Министерства Юстиции, членами Комитета по законодательству и судебно-правовой реформе Государственной Думы. Следует признать, что затрагиваемые в

диссертации вопросы, не нашли исчерпывающего решения ни в одном из рассматриваемых проектов.

В данной главе рассматриваются определения субъектов, уполномоченных проводить расследование по делам, не отнесенным к компетенции следователя. Предлагается ограничить круг органов дознания только органами правоохранительной системы, выполняющими функции охраны правопорядка, конкретизировать полномочия дознавателя, приблизив уровень процессуальной самостоятельности последнего к полномочиям следователя и одновременно ограничить процессуальные полномочия органа дознания, с указанием конкретного перечня решений дознавателя, требующих согласования с начальником органа дознания.

Проанализировав новеллы некоторых проектов относительно параллельного расследования, проводимого стороной защиты, автор пришел к выводу, что такое "расследование" противоречит сразу нескольким принципам уголовного процесса: полноты, объективности, всесторонности - в силу заданной заинтересованности лиц, проводящих такое расследование, и принципу состязательности за счет преувеличения возможностей одной из сторон состязательного процесса защиты. Налицо попытка искусственного переноса институтов англосаксонской процессуальной системы на почву российского процесса, имеющего принципиально иные корни.

В заключении подводятся итоги проведенного исследования, резюмируются основные выводы, формулируются предложения по проблемам предварительного расследования уголовных дел органами дознания, по совершенствованию правового регулирования процессуальных отношений, возникающих между должностными лицами органов дознания и надзирающими прокурорами, и другими участниками уголовного процесса в ходе производства по уголовным делам.

Основные выводы и положения диссертационного исследования опубликованы в следующих работах:

1. Проблемы расследования уголовных дел в форме дознания.

в условиях судебной-правовой реформы // Актуальные проблемы борьбы с преступностью: Межвузовский сборник научных трудов. Челябинск: Юридический институт МВД России, 1997. — 0,1 п.л.

2. Проблемы протокольной формы досудебной подготовки материалов // Закон и правопорядок: исторические, социальные, юридические аспекты: Материалы Всероссийской научно-практической конференции. Екатеринбург: Уральский юридический институт МВД России, 1997 (в соавторстве). — 0,2 п.л.

3. Проблема использования результатов ОРД в процессуальной деятельности // Закон и правопорядок: исторические, социальные, юридические аспекты: Материалы Всероссийской научно-практической конференции. Екатеринбург: Уральский юридический институт МВД России, 1997 (в соавторстве). — 0,2 п.л.

4. Оперативно-розыскная деятельность и прокурорский надзор в стадии предварительного расследования // Закон и правопорядок: исторические, социальные, юридические аспекты: Материалы Всероссийской научно-практической конференции. Екатеринбург: Уральский юридический институт МВД России, 1998. — 0,2 п.л.

5. Предварительное расследование в Европейских странах и США: Учебное пособие // Челябинск: Юридический институт МВД России 1998. — 2 п.л.

6. Актуальные проблемы применения уголовно-процессуального законодательства: Рабочая учебная программа спецкурса. Челябинск: Юридический институт МВД России, 1998. — 0,3 п.л.

7. Дознание в органах внутренних дел: Рабочая учебная программа // Челябинск: Юридический институт МВД России, 1998 г., — 0,6 п.л.