



*На правах рукописи*

СТЕФАНОВА ЕЛЕНА ЮРЬЕВНА

ПРОЦЕССУАЛЬНЫЙ СТАТУС НАЧАЛЬНИКА ОРГАНА ДОЗНАНИЯ  
В УГОЛОВНОМ СУДОПРОИЗВОДСТВЕ

Специальность: 12.00.09 – уголовный процесс

Автореферат  
диссертации на соискание ученой степени  
кандидата юридических наук

Москва – 2020

Работа выполнена в Федеральном государственном казенном образовательном учреждении высшего образования «Академия управления Министерства внутренних дел Российской Федерации»

**Научный руководитель:** **Гаврилов Борис Яковлевич**,  
заслуженный деятель науки Российской Федерации, заслуженный юрист Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор

**Официальные оппоненты:** **Шестакова Софья Дмитриевна**, доктор юридических наук, доцент, ФГКОУ ВО «Санкт-Петербургский университет Министерства внутренних дел Российской Федерации», профессор кафедры уголовного процесса

**Кузнецов Анатолий Николаевич**, кандидат юридических наук, ФГБОУ ВО «Воронежский государственный университет», доцент кафедры уголовного процесса

**Ведущая организация:** Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина»

Защита диссертации состоится «12» ноября 2020 г. в 14 час 00 мин на заседании диссертационного совета Д 203.002.01, созданного на базе ФГКОУ ВО «Академия управления Министерства внутренних дел Российской Федерации», по адресу: 125171, Москва, ул. Зои и Александра Космодемьянских, д. 8, ауд. 404-406.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке и на официальном сайте Академии управления МВД России <https://a.mvd.rf>.

Автореферат разослан «10» июля 2020 г.

Ученый секретарь  
диссертационного совета  
кандидат юридических наук

В.В. Урбан

## ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

**Актуальность темы исследования** определяется тем, что начальник органа дознания, являясь неотъемлемым участником уголовно-процессуальных правоотношений, призван обеспечить эффективное противодействие преступности, в том числе назначение уголовного судопроизводства. В целях повышения качества его работы Федеральным законом от 30 декабря 2015 г. № 440-ФЗ «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации в части уточнения полномочий начальника органа дознания и дознавателя» его процессуальные полномочия были существенно расширены путем их регламентации в отдельной статье 40<sup>2</sup> УПК РФ.

Вместе с тем, принятые законодателем меры по регламентации процессуального статуса данного должностного лица не позволили достичь ожидаемых результатов в процессуальной деятельности органов дознания. Так, за период 2016-2019 гг. на 20 % сократилось число направленных прокурору уголовных дел с обвинительным актом (обвинительным постановлением) и одновременно на 18,0 % увеличилось количество уголовных дел, возвращенных прокурором для производства дополнительного дознания, а число лиц, в отношении которых в ходе дознания избиралась мера пресечения в виде заключения под стражу и в последующем уголовные дела прекращены по реабилитирующим основаниям либо судом вынесены оправдательные приговоры, с 2015 г. возросло на 13,3 %. Тем самым не реализуется должным образом поставленная Президентом Российской Федерации В.В. Путиным на расширенном заседании коллегии МВД России от 26 февраля 2020 г. задача обеспечения законности при производстве дознания.

Одна из основных причин текущего положения дел видится в том, что представленные начальнику органа дознания ст. 40<sup>2</sup> УПК РФ полномочия по осуществлению процессуального контроля за деятельностью органа дознания в полной мере не реализуются. Функция процессуального контроля за деятельностью дознавателей по сложившейся практике возлагается в основном

на начальника подразделения дознания, имеющего практически аналогичные с начальником органа дознания полномочия по процессуальному руководству деятельностью дознавателей при расследовании уголовных дел.

Развернувшаяся в этой связи научная дискуссия свидетельствует, что назрела необходимость уточнения процессуального статуса начальника органа дознания. При этом представляется необходимым сосредоточение в его компетенции полномочий по осуществлению процессуального руководства и контроля за деятельностью иных (кроме дознавателей) должностных лиц органов дознания, на которых возложен основной объем процессуальной деятельности по проверке сообщений о преступлениях – около 10 млн ежегодно, по которым в среднем выносятся 5,5-6 млн процессуальных решений об отказе в возбуждении уголовного дела, из которых порядка 1,5 млн прокурорами признаются незаконными, необоснованными и отменяются. В свою очередь, процессуальное руководство деятельностью дознавателей специализированных подразделений дознания предлагается сосредоточить у начальника подразделения дознания. Это обуславливает потребность теоретической разработки вопросов, касающихся уточнения как непосредственно процессуального статуса данных участников уголовного процесса, так и терминологического аппарата, в том числе таких понятий, как «начальник органа дознания», «органы дознания», не отражающих в настоящее время в полной мере их правовой характеристики.

Изложенные обстоятельства предопределили выбор темы диссертационного исследования, нацеливая на научное обоснование наиболее эффективной модели правового обеспечения деятельности начальника органа дознания, что свидетельствует о ее научной актуальности и прикладном значении.

**Степень научной разработанности темы диссертационного исследования.** Дознание как институт уголовного процесса исследовался в отечественной юридической науке по различным аспектам процессуальной деятельности органов внутренних дел. Деятельность органов дознания в

дореволюционный период развития отечественной уголовно-процессуальной науки рассматривалась такими русскими юристами, как С.И. Викторский, А.Ф. Кони, И.Я. Фойницкий, М.А. Чельцов-Бебутов и другими учеными; вопросы, связанные с институтом дознания в послереволюционный и советский период освещались в работах Р.Д. Аширова, В.П. Божьева, А.К. Вульфферта, Л.Д. Кокорева, А.Н. Колесниченко, В.И. Куклина, В.А. Михайлова, И.Л. Петрухина, Н.Н. Полянского, М.С. Строговича, В.Т. Томина, А.А. Чувилева, П.С. Элькин и других ученых; на современном этапе этот институт исследуется Е.Н. Арестовой, Н.А. Власовой, Б.Я. Гавриловым, М.Р. Галиахметовым, С.И. Гирько, А.М. Долговым, А.С. Есиной, И.И. Колесниковым, А.А. Крымовым, Н.П. Кузнецовым, Г.Д. Луковниковым, Х.М. Лукожевым, М.А. Маковым, О.А. Малышевой, О.В. Мичуриной, И.А. Насоновой, Т.Г. Николаевой, В.Н. Одинцовым, Л.П. Плесневым, А.В. Победкиным, А.П. Рыжаковым, М.М. Сеидовым, Н.И. Скударевой, А.Ю. Федюкиной, О.В. Химичевой, Г.П. Химичевой и другими.

Исследования, отразившие уголовно-процессуальные аспекты процессуальной деятельности органа дознания, приводились также в научных работах Б.Я. Гаврилова и А.Н. Кузнецова (Уголовный процесс. Дознание в сокращенной форме), М.Р. Галиахметова (Процессуальный порядок производства предварительного расследования в форме дознания), С.И. Гирько (Деятельность милиции в уголовном процессе), М.А. Макова (История дознания полиции России), В.А. Михайлова (Общие условия предварительного расследования), И.А. Насоновой (Начальник подразделения дознания как участник уголовного судопроизводства), А.А. Крымова (Уголовно-процессуальная деятельность органов и учреждений уголовно-исполнительной системы России) и других. По отдельным вопросам правового регулирования и практической деятельности органа дознания проведены диссертационные исследования М.В. Цукруком (Процессуальная деятельность органов дознания), В.В. Ворониным (Орган дознания как участник уголовного процесса), М.М. Сеидовым (Правовое обеспечение основных направлений

уголовно-процессуальной деятельности органов дознания Министерства внутренних дел Российской Федерации на современном этапе).

Вместе с тем, не умаляя значимости результатов научных работ указанных выше авторов, следует отметить, что большинство перечисленных исследований касаются уголовно-процессуальной деятельности органов дознания в целом и лишь фрагментарно некоторых аспектов процессуального статуса начальника органа дознания. Непосредственно правовой статус начальника органа дознания рассматривался в диссертационных исследованиях О.Г. Бегунца (Полномочия начальника органа дознания при производстве протокольной формы досудебной подготовки материалов) и А.А. Дядченко (Правовое положение начальника органа дознания в российском уголовном судопроизводстве: теория и практика). Однако с принятием указанного Федерального закона от 30 декабря 2015 г. № 440-ФЗ законодательная регламентация процессуального статуса начальника органа дознания претерпела существенные изменения.

**Объектом исследования** являются общественные отношения, складывающиеся при реализации начальником органа дознания своего процессуального статуса.

**Предмет исследования** – нормы Конституции Российской Федерации, международных правовых актов, отечественного и зарубежного уголовно-процессуального законодательства, регламентирующие соблюдение прав и свобод человека и гражданина, процессуальный статус начальника органа дознания в уголовном процессе, призванного обеспечивать их реализацию в уголовном судопроизводстве, а также результаты ранее проведенных научных исследований, материалы правоприменительной практики, эмпирические и статистические данные, определяющие роль начальника органа дознания на досудебном этапе уголовного судопроизводства.

**Цель исследования** заключается в создании современной уголовно-процессуальной модели статуса начальника органа дознания.

Для достижения названной цели были решены следующие **задачи**:

- раскрыты сущность и элементы процессуального статуса начальника органа дознания;
- исследован процессуальный статус начальника органа дознания в отечественном уголовно-процессуальном законодательстве и определен круг должностных лиц, наделенных полномочиями данного участника уголовного судопроизводства;
- путем изучения моделей уголовных судопроизводств иностранных государств, регламентирующих расследование в форме дознания, определены наиболее эффективные векторы совершенствования отечественного уголовно-процессуального законодательства в части настоящего исследования;
- раскрыта форма реализации процессуального статуса начальника органа дознания при проверке сообщений о преступлениях;
- определены особенности процессуального статуса начальника органа дознания при производстве расследования в форме дознания в общем порядке, сокращенного дознания и при производстве неотложных следственных действий;
- определена роль процессуального контроля, прокурорского надзора и судебного контроля в уголовно-процессуальной деятельности начальника органа дознания;
- разработаны предложения по совершенствованию уголовно-процессуального статуса начальника органа дознания.

**Научная новизна исследования** определяется авторским подходом к реализации процессуального статуса начальника органа дознания в отечественном уголовном судопроизводстве путем дифференциации его полномочий и полномочий начальника подразделения дознания. Кроме того, комплексно и во многом по-новому рассмотрены теоретические, прикладные и правовые проблемы процессуального статуса данного участника уголовного процесса, в том числе:

- определен перечень и содержание элементов процессуального статуса начальника органа дознания, к которым отнесены его уголовно-процессуальные полномочия, право- и дееспособность, а также гарантии реализации имеющихся полномочий;
- сформулированы выводы относительно возникновения уголовно-процессуальной право- и дееспособности начальника органа дознания лишь при наличии конкретного юридического факта и совокупности правовых оснований, позволяющих ему осуществлять свои полномочия;
- определены гарантии реализации процессуальных полномочий начальника органа дознания, к которым отнесены установленные нормами уголовно-процессуального закона различные по своему конкретному содержанию правовые средства;
- уточнены определения понятий «органы дознания», «начальник органа дознания», «неотложные следственные действия»;
- предложено авторское видение соотношения понятий «начальник органа дознания» и «орган дознания»;
- обоснована необходимость введения в число участников уголовного судопроизводства со стороны обвинения такого должностного лица как начальник вышестоящего органа дознания, что позволит при наличии нескольких должностных лиц, наделенных полномочиями начальника органа дознания, обеспечить вертикаль процессуального подчинения;
- доказана необходимость пересмотра соотношения полномочий начальника органа дознания и начальника подразделения дознания по отношению к правомочному дознавателю специализированного подразделения дознания, в связи с чем в УПК РФ предложены соответствующие изменения.

**Теоретическая значимость исследования** состоит в восполнении пробелов в научных знаниях о процессуальном статусе начальника органа дознания в российском уголовном судопроизводстве, определении перечня должностных лиц, наделенных полномочиями данного участника уголовного процесса и объема их процессуальных полномочий, достаточных для



реализации назначения уголовного судопроизводства в части обеспечения прав и законных интересов участников уголовного процесса.

**Практическая значимость исследования** определяется возможностью использования полученных знаний о процессуальном статусе начальника органа дознания при совершенствовании уголовно-процессуального законодательства и ведомственных нормативных правовых актов, регулирующих полномочия данного участника уголовного процесса, в образовательной деятельности как при преподавании курса «Уголовно-процессуальное право (уголовный процесс)», так и при подготовке учебных пособий по данному курсу образовательной программы, в практической деятельности должностных лиц органов дознания, осуществляющих проверку сообщений о преступлении и предварительное расследование уголовных дел в форме дознания, а также при производстве неотложных следственных действий.

**Методология и методы исследования.** Методологическую основу исследования составили общепринятые методы научного исследования явлений и общественных отношений в их взаимосвязи и взаимообусловленности. Методологическую базу диссертационного исследования образует диалектический метод, позволивший всесторонне и объективно рассмотреть проблемы регламентации процессуальных полномочий начальника органа дознания. При подготовке работы использовались также частнонаучные методы: формально-логический метод, позволивший выявить и проанализировать элементы процессуального статуса начальника органа дознания в досудебном уголовном производстве; статистический, с помощью которого охарактеризованы основные показатели результатов деятельности органов дознания при проверке сообщений о преступлениях и расследовании уголовных дел; социологический (анкетирование), посредством которого выявлены основные проблемные вопросы, возникающие при реализации процессуального статуса начальника органа дознания; метод анализа документов и интернет-ресурсов, применявшийся в ходе изучения уголовных

дел, при исследовании нормативных правовых актов федерального значения, ведомственных и судебных актов, что в совокупности позволило дать оценку существующим процессуальным полномочиям начальника органа дознания; метод юридуко-технического анализа, в результате применения которого сформулированы предложения по совершенствованию норм уголовно-процессуального права, регламентирующих процессуальные полномочия начальника органа дознания; исторический метод, позволивший проанализировать отечественное и зарубежное уголовно-процессуальное законодательство на различных этапах формирования процессуального статуса начальника органа дознания. Использован также метод включенного наблюдения, применявшийся в ходе работы автора на протяжении более пятнадцати лет в органах предварительного следствия и дознания.

**Теоретическую основу исследования** составили научные труды в области общей теории права, уголовного процесса, исследовавшие институт дознания, правового усмотрения в деятельности начальника органа дознания, начальника подразделения дознания, должностных лиц органов дознания, прокурора и суда в части реализации процессуального статуса начальника органа дознания.

**Нормативной правовой базой исследования** явились: Конституция Российской Федерации; нормы международного права; Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации; другие федеральные законы; Устав уголовного судопроизводства 1864 г.; УПК РСФСР 1922, 1923, 1960 гг., а также уголовно-процессуальное законодательство ряда стран Европы и Содружества Независимых Государств.

**Эмпирическую базу диссертационного исследования** составили результаты: изучения 345 уголовных дел, расследованных в период с 2014 по 2019 год дознавателями органов внутренних дел, из которых 129 – в архиве судов. Кроме того, в период с 2017 по 2019 год проведено анкетирование по специально разработанной анкете 419 должностных лиц органов дознания системы

МВД России, из которых 140 – начальники органов дознания и 279 – иные должностные лица органов дознания (дознаватели, оперуполномоченные уголовного розыска, оперуполномоченные подразделений экономической безопасности и противодействия коррупции, участковые уполномоченные полиции и инспектора подразделений по делам несовершеннолетних). Анкетирование проводилось в 20 субъектах Российской Федерации: Карачаево-Черкесской Республике, республиках Башкортостан, Дагестан, Крым, Хакассия, Приморском и Хабаровском краях, Ямало-Ненецком автономном округе, г. Москве, а также Волгоградской, Калининградской, Костромской, Липецкой, Московской, Рязанской, Саратовской, Сахалинской, Тамбовской, Тверской и Ярославской областях, на долю которых за последние 5 лет, согласно статистическим данным ГИАЦ МВД России, в среднем приходится около четверти расследованных органом дознания преступлений от их общего числа по России, чем подтверждается репрезентативность проведенного исследования.

**Научная новизна результатов диссертационного исследования нашла свое отражение в положениях, выносимых на защиту:**

1. Процессуальный статус начальника органа дознания характеризуется следующими элементами:

- полномочиями, предусмотренными уголовно-процессуальным законодательством;
- право- и дееспособностью, которые возникают при наличии конкретного юридического факта и совокупности таких правовых оснований как подследственность, наличие соответствующих поручений дознавателя о производстве следственных или розыскных действий, постановлений прокурора, определений судьи либо иных оснований, позволяющих начальнику органа дознания осуществлять свои полномочия, предусмотренные УПК РФ;
- гарантиями реализации имеющихся полномочий, предполагающими установленные нормами уголовно-процессуального закона различные по своему конкретному содержанию правовые средства, в своей

совокупности обеспечивающие данному участнику уголовного процесса возможность разрешения стоящих перед ним задач посредством реализации уголовно-процессуальных полномочий.

2. Уголовно-процессуальные функции, реализуемые начальником органа дознания, исходя из назначения и принципов уголовного судопроизводства, заключаются как в осуществлении им процессуального руководства и контроля по отношению к должностным лицам органа дознания, так и в рассмотрении им лично сообщений о преступлениях и расследовании уголовных дел в форме дознания либо при производстве неотложных следственных действий.

3. С учетом изменений уголовно-процессуального законодательства уточнены определения процессуальных понятий:

- «органы дознания», под которыми предложено понимать государственные организации, должностные лица которых уполномочены на производство расследования в форме дознания, сокращенного дознания, неотложных следственных действий и иных следственных и процессуальных действий, предусмотренных УПК РФ, а также на осуществление оперативно-розыскной деятельности;

- «начальник органа дознания» – должностное лицо, возглавляющее соответствующий орган дознания, и его заместитель, осуществляющие руководство и контроль за деятельностью органа дознания (при определенных обстоятельствах – деятельностью дознавателей специализированного подразделения дознания) при производстве дознания, дознания в сокращенной форме, неотложных следственных действий, иных следственных и процессуальных действий, предусмотренных УПК РФ, а также при осуществлении оперативно-розыскной деятельности;

- «неотложные следственные действия» как особая форма предварительного расследования по уголовным делам, по которым предварительное следствие обязательно, путем производства не терпящих отлагательства следственных и иных процессуальных действий, выполнение

которых в последующем может быть невозможно либо незамедлительное производство которых негативно повлияет на ход дальнейшего расследования по установлению подлежащих доказыванию обстоятельств, предусмотренных ст. 73 УПК РФ, включая обнаружение, фиксацию и изъятие следов преступления и иной доказательственной информации для предотвращения, пресечения и раскрытия преступления.

4. Сформулировано соотношение понятий «начальник органа дознания» и «орган дознания», определяющее, что данные понятия не являются тождественными, так как полномочия начальника органа дознания включают в себя не только полномочия, принадлежащие непосредственно данному участнику уголовного судопроизводства, но и все полномочия органа дознания, которые позволяют начальнику органа дознания:

- во-первых, реализовывать свой процессуальный статус по руководству и контролю за деятельностью подчиненных должностных лиц органа дознания при проверке сообщения о преступлении, расследовании уголовных дел и производстве неотложных следственных действий;
- во-вторых, лично производить проверку сообщений о преступлениях, расследование уголовных дел в форме дознания, а также осуществлять производство неотложных следственных действий, пользуясь при этом полномочиями дознавателя.

5. Обоснована авторская позиция о том, что:

- полномочия по осуществлению процессуального контроля и руководства за расследованием уголовных дел, находящихся в производстве дознавателей, следует в полном объеме передать начальнику подразделения дознания;
- полномочия начальника органа дознания сконцентрировать на осуществлении процессуального руководства и контроля в отношении иных, кроме дознавателя, должностных лиц органа дознания;
- начальнику органа дознания в рамках осуществления процессуального контроля необходимо предоставить полномочия по отмене

незаконных или необоснованных постановлений дознавателя и начальника подразделения дознания.

6. Ввиду наличия в органе дознания нескольких должностных лиц, наделенных полномочиями начальника органа дознания, автором в целях закрепления вертикали процессуального подчинения внесено предложение о введении в уголовное судопроизводство начальника вышестоящего органа дознания и наделении данного должностного лица полномочиями по отмене незаконных и (или) необоснованных постановлений начальника органа дознания, начальника подразделения дознания и дознавателя нижестоящего органа дознания. При этом начальник вышестоящего органа дознания должен обладать в полном объеме полномочиями начальника органа дознания, предусмотренными уголовно-процессуальным законодательством.

7. Вывод автора о том, что иное (кроме дознавателя) должностное лицо органа дознания при наличии поручения начальника органа дознания об осуществлении предварительного расследования в форме дознания и сокращенного дознания или иных полномочий, предусмотренных УПК РФ, данного в виде письменной резолюции либо письменного указания, приобретает статус дознавателя и в полном объеме обладает полномочиями дознавателя, предусмотренными уголовно-процессуальным законодательством по порученному ему уголовному делу (сообщению о преступлении).

8. Предложение именовать главу 6 УПК РФ как «Участники уголовного судопроизводства, представляющие интересы государства», в которую поместить нормы, регламентирующие уголовно-процессуальную деятельность таких участников уголовного судопроизводства, как прокурор, следователь, руководитель следственного органа, начальник подразделения дознания, начальник органа дознания, дознаватель. В свою очередь, нормы УПК РФ, регламентирующие процессуальную деятельность иных участников уголовного процесса, наделенных законодателем функцией обвинения (потерпевшего, частного обвинителя, гражданского истца, представителей потерпевшего, гражданского истца и частного обвинителя), изложить в главе 7

УПК РФ наряду с находящимися там правовыми нормами, касающимися участников уголовного судопроизводства со стороны защиты, и именовать данную главу «Участники уголовного судопроизводства и лица, защищающие свои или представляющие права и интересы третьих лиц».

9. Предложения о внесении в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации изменений, включающих в себя:

- уточнение в п. 17 ст. 5 УПК РФ определения понятия «начальник органа дознания»;

- перераспределение в п. 41<sup>1</sup> ст. 5, ст. 40<sup>1</sup>, 40<sup>2</sup>, 41, 152, 166, 223<sup>2</sup>, 226, 226<sup>7</sup>, 226<sup>8</sup> УПК РФ полномочий между начальником органа дознания и начальником подразделения дознания в соответствии с предлагаемой концепцией настоящего диссертационного исследования, согласно которой полномочия по осуществлению процессуального руководства и контроля за расследованием уголовных дел, находящихся в производстве дознавателей, следует в полном объеме сосредоточить у начальника подразделения дознания, в свою очередь, сконцентрировав у начальника органа дознания полномочия по осуществлению процессуального руководства и контроля в отношении иных, кроме дознавателя, должностных лиц органа дознания. При отсутствии начальника подразделения дознания процессуальные полномочия в отношении дознавателей в полном объеме передать начальнику органа дознания;

- уточнение в п.п. 1, 3 ч. 1 ст. 40 УПК РФ перечня органов дознания;

- определение в ст. 21, 67, 144, 145, 146, 148 УПК РФ начальника органа дознания в качестве субъекта, осуществляющего уголовное преследование, уполномоченного рассматривать отводы начальника подразделения дознания, дознавателя и начальника нижестоящего органа дознания, а также уточнение полномочий начальника органа дознания в части возможности лично возбуждать уголовное дело и производить по нему расследование либо выносить постановление об отказе в возбуждении уголовного дела;

- уточнение в ст. 124, 125 УПК РФ порядка обжалования действий (бездействия) участников уголовного судопроизводства;
- включение в ст. 447, 448 УПК РФ, регламентирующие особый порядок уголовного судопроизводства в отношении определенной категории лиц, начальника органа дознания. Предложенные изменения изложены в проекте федерального закона «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации».

**Достоверность и обоснованность результатов исследования** обусловлена использованной методологией и методикой научного исследования; комплексным характером исследования, включающим анализ законодательства и правоприменительного опыта России, европейских государств и стран Содружества Независимых Государств, а также мнений ученых по рассматриваемому вопросу; репрезентативностью использованного эмпирического материала, который собран на основании статистических данных Главного информационно-аналитического центра МВД России, Генеральной прокуратуры Российской Федерации и Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации о количестве зарегистрированных сообщений о преступлениях, принимаемых по ним процессуальных решений, количестве расследованных и оконченных уголовных дел, а также выявленных нарушений уголовно-процессуального законодательства и количестве рассмотренных прокурорами и судами жалоб на нарушения уголовного судопроизводства, допущенные органами дознания системы МВД России.

**Апробация и практическая реализация результатов исследования.** Основные положения исследования опубликованы в девяти научных статьях, четыре из которых – в рецензируемых изданиях, рекомендованных перечнем ВАК при Минобрнауки России. Результаты диссертационного исследования обсуждались на заседаниях кафедры управления органами расследования преступлений Академии управления МВД России (декабрь 2019 г. и январь 2020 г.), а также на научно-практических конференциях, включая: Всероссийскую научно-практическую конференцию «Криминалистика и новые



вызовы современности» (Академия управления МВД России, 17 ноября 2017 г.); Международную научно-практическую конференцию «Взаимодействие органов внутренних дел государств – участников СНГ в противодействии преступности: современное состояние и стратегические направления развития» (Академия управления МВД России, 25 октября 2018 г.); Международную научно-практическую конференцию «В авангарде криминалистической и уголовно-процессуальной мысли: к 90-летию Академии управления МВД России» (Академия управления МВД России, 17 мая 2019 г.); Международный форум молодых ученых «Молодежь. Наука. Безопасность» (Академия управления МВД России, 28–29 мая 2019 г.); Научную конференцию с международным участием «Природа российского уголовного процесса и принцип состязательности: к 125-летию со дня рождения М.С. Строговича» (Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова, 24–25 октября 2019 г.); Международную научно-практическую конференцию «Актуальные проблемы теории и практики уголовного процесса» (Ростовский юридический институт МВД России, 14 ноября 2019 г.); V Всероссийскую научно-практическую конференцию «Уголовный процесс и криминалистика: теория, практика, дидактика (современные проблемы досудебного производства: уголовно-процессуальные, криминалистические и организационные аспекты)» (Академия ФСИН России, 6 декабря 2019 г.).

Результаты исследования внедрены в образовательный процесс Восточно-Сибирского института МВД России, а также практическую деятельность Главного следственного управления Главного управления МВД России по Ставропольскому краю и Отдела организации дознания Управления МВД России по Липецкой области.

**Структура диссертационного исследования** определяется целью и задачами исследования. Диссертация состоит из введения, двух глав, содержащих семь параграфов, заключения, списка литературы и приложений.

## ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обосновывается выбор и актуальность темы исследования, степень разработанности; обозначаются объект, предмет, цель и задачи исследования; раскрывается научная новизна; дается характеристика теоретической и практической значимости исследования, формулируются положения, выносимые на защиту; отражаются формы апробации полученных результатов и возможность их использования в деятельности органов дознания в системе МВД России и в учебном процессе.

**Первая глава «Теоретико-правовые основы процессуального статуса начальника органа дознания»** состоит из трех параграфов. *В первом параграфе «Понятие и элементы процессуального статуса начальника органа дознания»* исследованы такие категории, как «правовой статус» и «уголовно-процессуальный статус» начальника органа дознания, их соотношение.

Проанализированы точки зрения Л.Д. Воеводина, И.А. Умновой, О.А. Зелениной, А.А. Дядченко и ряда других исследователей, не делающих принципиальных различий между правовым положением и правовым статусом, а также Н.В. Витрука, Н.И. Матузова, М.С. Строговича, Л.Д. Кокорева и ряда других ученых об элементах правового и уголовно-процессуального статуса субъекта, на основе чего сделаны выводы об элементах процессуального статуса начальника органа дознания, к которым относятся наиболее полно характеризующие его уголовно-процессуальную деятельность нормы уголовно-процессуального законодательства.

Вместе с тем, критический анализ научных точек зрения А.А. Дядченко, Е.В. Шевелева, М.А. Якунькова в отношении элементов процессуального статуса субъекта уголовного судопроизводства позволил сделать вывод, что ответственность начальника органа дознания является не только правосстановительной санкцией, но и выходит за рамки уголовно-процессуального законодательства, в связи с чем является элементом его

правового статуса. Также к элементам правового статуса данного участника уголовного процесса отнесены законные интересы начальника органа дознания. При этом представляется, что права и обязанности начальника органа дознания следует рассматривать в качестве полномочий, исходя из того, что начальник органа дознания обладает статусом должностного лица.

Дополнительной гарантией процессуального статуса начальника органа дознания с учетом требований п. 1 ч. 2 ст. 4 Федерального закона от 30.11.2011 № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» о принципе единоначалия и субординации (подчиненности) в органах внутренних дел является введение такого участника уголовного процесса как начальник вышестоящего органа дознания, что объективно подтверждается в рамках проведенного исследования.

Разделяя точку зрения Л.Д. Воеводина, Н.И. Матузова, М.С. Строговича, Н.В. Витрука, М.В. Корнукова, С.И. Гирько, Л.Н. Масленниковой, Н.Н. Полянского, А.С. Мордовца, В.Ю. Мельникова о том, что правовое положение личности является сложным и многофункциональным явлением, в диссертации акцентируется, что процессуальный статус начальника органа дознания характеризуется его уголовно-процессуальными полномочиями, право- и дееспособностью, а также гарантиями реализации имеющихся у него полномочий.

*Во втором параграфе «Начальник органа дознания в зарубежном уголовном судопроизводстве»* анализируется уголовно-процессуальное законодательство европейских стран: Франции, Германии, Швейцарии, где начальник органа дознания не упоминается и полицейским дознанием целиком и полностью руководит прокурор.

В уголовном судопроизводстве некоторых республик постсоветского пространства (Литва, Молдова, Латвия, Эстония) орган дознания отсутствует вовсе, на Украине орган дознания трансформирован и дознание, являясь формой предварительного расследования, осуществляется следователем по

уголовным делам о проступках. Однако в республиках Азербайджан, Армения, Беларусь, Кыргызстан, Казахстан, Таджикистан, Узбекистан, находившихся на протяжении десятилетий в схожих с Россией правовых условиях, расследование в форме дознания в том или ином виде присутствует, как и начальник органа дознания (руководитель органа дознания).

Анализ зарубежного уголовно-процессуального законодательства показал, что сосредоточение уголовно-процессуальных полномочий в руках непосредственных руководителей органов дознания, как это определено в УПК Республики Казахстан, представляется наиболее приемлемым, так как это не допускает «дублирования» полномочий и позволяет в минимальные сроки и более качественно осуществлять процессуальное руководство и контроль за процессуальной деятельностью органа дознания.

Кроме того, размышляя о достаточности средств, гарантирующих уголовно-процессуальную деятельность начальника органа дознания и проводя при этом параллель с уголовно-процессуальным законодательством Республики Казахстан, где данное должностное лицо наряду с прокурором, следователем, начальником следственного отдела, адвокатом и другими должностными лицами относится к субъектам, в отношении которых применяется особый порядок уголовного судопроизводства, предлагается путем разработки принятия проекта федерального закона внести соответствующие изменения в российское уголовно-процессуальное законодательство.

*В третьем параграфе «Начальник органа дознания в российском уголовном судопроизводстве»* на основе анализа мнений ученых-процессуалистов (С.И. Гирко, Т.Г. Николаевой, О.В. Мичуриной, А.А. Чувилева и других) исследовано и уточнено понятие термина «органы дознания», которое в действующем законодательстве изложено достаточно противоречиво. Определяя органы дознания как государственные учреждения, должностные лица которых уполномочены на производство расследования в форме дознания, неотложных следственных действий, оперативно-розыскных мероприятий, а также иных процессуальных действий, предусмотренных

УПК РФ, автором устранена гносеологическая ошибка определения понятия через то же понятие, то есть «органа» через «органы».

Рассматривая процессуальный статус начальника органа дознания, отмечается, что в уголовно-процессуальном законодательстве он изначально наделялся полномочиями по возбуждению уголовного дела при производстве расследования в протокольной форме досудебной подготовки материалов и формулированию обвинения (глава 34 УПК РСФСР). В последующем в п. 17 ст. 5 УПК РФ дано определение понятия «начальник органа дознания», в которое указанным выше Федеральным законом от 30 декабря 2015 г. № 440-ФЗ внесены изменения. В результате основной акцент, характеризующий процессуальный статус данного должностного лица органа дознания, сделан на организационную составляющую его статуса, а не на процессуальные полномочия, как это было в первоначальной редакции. Кроме того, начальник органа дознания теперь официально закреплён в перечне субъектов уголовного судопроизводства со стороны обвинения и его полномочия, содержащиеся ранее в отдельных нормах уголовно-процессуального закона, систематизированы и изложены в статье 40<sup>2</sup> УПК РФ.

Анализируя проведенные ранее А.А. Дядченко, А.С. Есиной, А.Н. Кузнецовым, Т.Г. Николаевой, О.В. Мичуриной, В.Т. Томиным, Г.П. Химичевой исследования, соглашаемся, что понятия «органы дознания» и «начальник органа дознания» не тождественны, так как последнее представляет собой более широкое понятие, фактически поглощающее все правовые характеристики первого понятия.

Одновременно результаты анкетирования и изучения архивных уголовных дел, в рамках которых определено, что начальник органа дознания в 95 % случаев не использует предоставленные ему полномочия по осуществлению процессуального руководства за деятельностью дознавателей при расследовании уголовных дел, фактически перекладывая эту функцию на начальника подразделения дознания, акцентируется внимание на необходимости усиления роли начальника органа дознания по осуществлению

процессуального контроля за деятельностью иных (кроме правомочных дознавателей) должностных лиц органа дознания. При этом, процессуальные полномочия по отношению к дознавателям специализированного подразделения дознания следует в полном объеме сосредоточить в руках начальника подразделения дознания.

При этом, в диссертации процессуальные полномочия начальника органа дознания разделяются на группы: по процессуально-организационному руководству деятельностью органа дознания, дознавателя, разрешительно-согласовывающие, контрольные, непосредственное процессуальное руководство деятельностью дознавателя; личное осуществление полномочий органа дознания, дознавателя, что позволяет данному должностному лицу реализовывать свой процессуальный статус по руководству и контролю за деятельностью органа дознания, а также лично осуществлять полномочия дознавателя.

С учетом изложенного уточнено определение понятия «начальника органа дознания» как должностного лица, возглавляющего соответствующий орган дознания, и его заместителя, осуществляющих руководство и контроль за деятельностью органа дознания (при определенных обстоятельствах – деятельностью дознавателей специализированного подразделения дознания) при производстве дознания, дознания в сокращенной форме, неотложных следственных действий, иных следственных и процессуальных действий, предусмотренных УПК РФ, а также при осуществлении оперативно-розыскной деятельности.

**Вторая глава «Особенности процессуального статуса начальника органа дознания при реализации его полномочий»** состоит из четырех параграфов. *В первом параграфе «Реализация процессуального статуса начальника органа дознания при проверке сообщения о преступлении»* проанализированы полномочия начальника органа дознания на стадии возбуждения уголовного дела.

Согласно статистическим данным Генеральной прокуратуры Российской Федерации за период с 2015 по 2019 гг. более 60 % нарушений прокурорами выявлено именно на данной стадии уголовного процесса, из которых около 65 % повлекли за собой отмену постановления об отказе в возбуждении уголовного дела (из них с последующим возбуждением уголовного дела около 7 %).

В исследовании особое внимание уделено разграничению полномочий между начальником органа дознания и другими должностными лицами органа дознания, а также обращено внимание на «дублирование» полномочий начальника органа дознания и начальника подразделения дознания, что приводит к снижению процессуальной самостоятельности должностных лиц органа дознания, в связи с чем акцентируется внимание на необходимости их дифференциации.

Анализ нормативных правовых актов МВД России и Генеральной прокуратуры Российской Федерации, а также научных мнений Б.Я. Гаврилова, М.Р. Галиахметова, Р.С. Лунева, Ю.С. Митковой, Г.П. Химичевой, А.А. Чувилева и других ученых-процессуалистов свидетельствует о необходимости уточнения полномочий начальника органа дознания в части возбуждения уголовного дела, наделения его правом отмены незаконных и (или) необоснованных постановлений должностных лиц органа дознания на стадии возбуждения уголовного дела, утверждения постановления об отказе в возбуждении уголовного дела, вынесенного иным, кроме дознавателя, должностным лицом органа дознания и др.

Автором сделаны выводы о том, что иное (кроме дознавателя) должностное лицо органа дознания при наличии поручения начальника органа дознания на производство проверки сообщения о преступлении, данного в виде письменной резолюции либо письменного указания, приобретает статус уполномоченного дознавателя и в полном объеме обладает полномочиями дознавателя, предусмотренными уголовно-процессуальным законодательством.

Во втором параграфе *«Особенности реализации процессуального статуса начальника органа дознания при производстве расследования в форме дознания в общем порядке либо сокращенного дознания»* исследуются полномочия начальника органа дознания на стадии производства расследования по уголовному делу в форме дознания в общем порядке либо в форме сокращенного дознания.

Детальный анализ реализации процессуального статуса начальника органа дознания на рассматриваемой стадии уголовного судопроизводства позволил выявить ряд недостатков, присущих существующей системе организации анализируемой деятельности, среди которых: нерациональное распределение полномочий между начальником органа дознания и иными должностными лицами органа дознания; недостаточность контрольных полномочий у начальника органа дознания по отмене незаконных и (или) необоснованных постановлений должностных лиц органа дознания, установлении дополнительного срока дознания при возобновлении производства по уголовному делу и ряд других.

Указанное подтверждается эмпирическими данными, которые свидетельствуют, что процессуальное руководство и контроль за расследованием уголовных дел в форме дознания фактически осуществляет начальник подразделения дознания, при этом в 95 % случаев начальник органа дознания при принятии какого-либо процессуального решения учитывает процессуальную позицию начальника подразделения дознания.

С учетом изложенного автором сделан вывод, что полномочия по осуществлению процессуального руководства и контроля за расследованием уголовных дел, находящихся в производстве дознавателей, в полном объеме следует передать начальнику подразделения дознания, а полномочия начальника органа дознания сконцентрировать на осуществлении процессуального руководства и контроля в отношении иных, кроме дознавателя, должностных лиц органа дознания. В этой связи обосновывается необходимость внесения изменений в уголовно-процессуальное



законодательство Российской Федерации в части реализации процессуального статуса начальника органа дознания.

*В третьем параграфе «Реализация процессуального статуса начальника органа дознания при производстве неотложных следственных действий»* на основе анализа мнений ученых-процессуалистов, среди которых В.Н. Григорьев, Л.Д. Кокорев, А.Н. Колесниченко, А.А. Крымов, Н.П. Кузнецов, Ю.В. Прушинский, А.В. Смирнов, В.Ю. Стельмах и другие, дано определение понятия «неотложные следственные действия» как особой формы предварительного расследования по уголовным делам, производство предварительного следствия по которым обязательно, путем производства не терпящих отлагательства следственных и иных процессуальных действий, выполнение которых в последующем может быть невозможно либо незамедлительное непроизводство которых негативно повлияет на ход дальнейшего расследования по установлению обстоятельств, подлежащих доказыванию, включая обнаружение, фиксацию и изъятие следов преступления и иной доказательственной информации для предотвращения, пресечения и раскрытия преступления, осуществляемых органом дознания с момента возбуждения уголовного дела до момента его передачи по подследственности руководителю органа предварительного следствия или прокурору.

Обращено внимание, что порядок производства неотложных следственных действий в соответствии со ст. 157 УПК РФ осуществляется исключительно должностными лицами органа дознания и не тождественен порядку производства неотложных следственных действий по уголовному делу, в ходе расследования которого установлена иная подследственность. В этой связи предлагается внести изменения в ч. 5 ст. 152 УПК РФ, закрепив полномочие начальника органа дознания о передаче уголовного дела, находящегося в производстве иного, кроме дознавателя, должностного лица органа дознания, по подследственности в орган предварительного следствия.

*В четвертом параграфе «Роль прокурорского надзора и судебного контроля в совершенствовании уголовно-процессуальной деятельности начальника органа дознания»* анализируется контрольно-надзорная деятельность в российском уголовном процессе, осуществляемая в досудебном уголовном судопроизводстве в отношении должностных лиц органа дознания в виде процессуальной, прокурорско-надзорной и судебно-контрольной деятельности, призванных гарантировать соблюдение конституционных прав и свобод граждан.

Учитывая мнения таких ученых-процессуалистов как Б.Я. Гаврилов, С.И. Гирько, В.А. Михайлов, И.А. Попов и других ученых, представляется, что контроль начальника органа дознания за процессуальной деятельностью должностных лиц органа дознания следует отнести к процессуальному контролю, так как осуществляя его, начальник органа дознания выполняет не ведомственные, а общегосударственные задачи назначения уголовного судопроизводства, сформулированные в статье 6 УПК РФ, а также вытекающие из других норм УПК РФ, регламентирующих производство следственных действий и иных процессуальных действий.

Судебный контроль осуществляется фрагментарно, по мере обращения в суд сторон уголовного процесса. При этом прокурорский надзор имеет более действенный характер, учитывая объем полномочий прокурора и осуществление данной деятельности постоянно, начиная с момента поступления сообщения о преступлении и заканчивая проверкой итогового процессуального решения, будь то обвинительный акт (обвинительное постановление), либо постановление о прекращении уголовного дела или постановление об отказе в возбуждении уголовного дела.

Предоставление дознавателю Федеральным законом от 14.12.2015 № 380-ФЗ «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации в части наделения дознавателя правом обжалования некоторых решений прокурора по уголовному делу, поступившему с обвинительным актом или обвинительным постановлением» права

обжаловать с согласия начальника органа дознания некоторые решения прокурора отмечается с положительной стороны. Одновременно, учитывая требования ч. 1 ст. 123 УПК РФ, предлагается предоставить начальнику органа дознания полномочие по обжалованию решений прокурора вышестоящему прокурору.

Также автором, учитывая результаты анкетирования, согласно которому 78,5 % респондентов высказались за возможность обжалования решений прокурора в порядке и в сроки, установленные ст. 125 УПК РФ, уточняется порядок обжалования действий (бездействия) участников уголовного судопроизводства в суд.

**В заключении** сформулированы основные предложения, направленные на совершенствование процессуальной деятельности начальника органа дознания.

1. Установлено наличие в органах дознания системы МВД России иерархического перечня должностных лиц, наделенных полномочиями начальника органа дознания, к которым отнесены: должностное лицо, возглавляющее соответствующий орган дознания, его заместитель – начальник полиции, в чьем непосредственном подчинении находятся должностные лица, наделенные полномочиями производства расследования в форме дознания, неотложных следственных действий и оперативно-розыскных мероприятий, заместители начальника полиции (по оперативной работе и охране общественного порядка), начальники отделов (отделений, пунктов полиции), в число которых законодательно должен быть включен начальник вышестоящего органа дознания.

2. Исходя из предложенной в диссертации концепции о необходимости сосредоточения у начальника органа дознания уголовно-процессуальных полномочий по осуществлению руководства и контроля за процессуальной деятельностью иных, кроме дознавателей, должностных лиц органа дознания, доказана необходимость:

2.1) перераспределения законодателем процессуальных полномочий между начальником подразделения дознания и начальником органа дознания;

2.2) предоставления начальнику органа дознания полномочий по отмене незаконных или необоснованных постановлений дознавателя и начальника подразделения дознания в рамках осуществления процессуального контроля;

2.3) сосредоточения у начальника подразделения дознания в полном объеме процессуальных полномочий по осуществлению руководства и контроля за деятельностью дознавателей специализированных подразделений дознания.

3. Предложенная автором модель уголовно-процессуального статуса начальника органа дознания позволила обосновать необходимость внесения изменений в ряд норм, среди которых: п.п. 17, 41<sup>1</sup> ст. 5, ст.ст. 21, 40<sup>1</sup>, 40<sup>2</sup>, 41, 67, 124, 125, 144, 145, 146, 148, 152, 166, 223<sup>2</sup>, 226, 226<sup>7</sup>, 226<sup>8</sup>, 447, 448 УПК РФ.

Указанные изменения нашли отражение в проекте федерального закона «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации».

В приложениях к диссертационному исследованию приобщены справки об обобщенных результатах анкетирования начальников органа дознания, должностных лиц органов дознания и изучения архивных уголовных дел, расследованных в форме дознания, а также проект федерального закона «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации».

Основные положения диссертационного исследования опубликованы в следующих работах:

В рецензируемых изданиях, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией при Министерстве науки и высшего образования Российской Федерации:

1. Стефанова, Е.Ю. Начальник органа дознания в уголовно-процессуальном законодательстве Российской Федерации / Е.Ю. Стефанова // Вестник экономической безопасности. – 2018. – № 2. – С. 150–154 (0,63 п. л.).

2. Стефанова, Е.Ю. Полномочия начальника органа дознания в системе МВД России / Е.Ю. Стефанова // Публичное и частное право. – 2018. – Вып. III (XXXIX). – С. 101–106 (0,63 п. л.).

3. Стефанова, Е.Ю. Элементы уголовно-процессуального статуса начальника органа дознания / Е.Ю. Стефанова // Пробелы в российском законодательстве. – 2019. – Вып. 3. – С. 247–250 (0,47 п. л.).

4. Стефанова, Е.Ю. Тенденции развития и проблемы применения сокращенного дознания в отечественном уголовном процессе / Е.Ю. Стефанова // Юристъ-Правоведъ. – 2019. – № 3 (90). – С. 101–107 (0,94 п. л.).

Научные публикации в иных печатных изданиях:

5. Стефанова, Е.Ю. Дознание в России: становление и развитие / Е.Ю. Стефанова // Летняя школа молодых ученых – 2018: сб. материалов Междунар. науч. практ. конф. : Академия управления МВД России. – М. : 2018. – С. 360–366 (0,47 п. л.).

6. Стефанова, Е.Ю. Процессуальные полномочия начальника органа дознания при проверке сообщения о преступлении / Е.Ю. Стефанова // Вестник современных исследований. – 2018. – Вып. 12.6 (27). – С. 206–209 (0,47 п. л.).

7. Стефанова, Е.Ю. Начальник органа дознания в современном уголовном процессе / Е.Ю. Стефанова // Академическая мысль. – 2018. – С. 92–94 (0,33 п. л.).

8. Стефанова, Е.Ю. Сравнительный анализ процессуального статуса начальника органа дознания по УПК российской Федерации и УПК Республики Казахстан / Е.Ю. Стефанова // Академическая мысль. – 2018. – С. 130–132 (0,33 п. л.).

9. Стефанова, Е.Ю. Прокурорский надзор в деятельности органа дознания / Е.Ю. Стефанова // Актуальные проблемы теории и практики уголовного процесса: сб. материалов Междунар. науч. практ. конф. : Ростовский юридический институт МВД России. – Ростов : 2019. – С. 223–229 (0,36 п. л.).

**СТЕФАНОВА ЕЛЕНА ЮРЬЕВНА**

**ПРОЦЕССУАЛЬНЫЙ СТАТУС НАЧАЛЬНИКА ОРГАНА ДОЗНАНИЯ В  
УГОЛОВНОМ СУДОПРОИЗВОДСТВЕ**

Автореферат  
диссертации на соискание ученой степени  
кандидата юридических наук

Подписано в печать: «09» июля 2020 г.

---

Формат 60x90/16. Усл. печ. л. 1,4 Тираж 100 экз. Заказ № 91т  
Отпечатано в отделении полиграфической и оперативной печати редакционно-  
издательского отдела «Академия управления МВД России»  
125171 г. Москва, ул. З. и А. Космодемьянских, д. 8.