

Проблемы правового регулирования дознания в новом УПК РФ

Новый Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации внес существенные изменения в досудебное производство по уголовному делу. Во-первых, законодатель ликвидировал протокольную форму досудебной подготовки материалов как особую форму досудебного производства. Теперь уголовные дела о преступлениях, проверочно-подготовительные действия по которым ранее осуществлялись в протокольной форме досудебной подготовки материалов, подлежат расследованию в форме дознания. Таким образом, предварительное расследование становится обязательным по всем уголовным делам за исключением дел частного обвинения. Во-вторых, законодатель изменил процедуру самого дознания, которое теперь значительно более отличается как от следствия, так и от прежнего дознания.

Изучение правовых норм нового уголовно-процессуального законодательства и практика его применения выявили ряд проблем правового регулирования дознания по новому УПК. На некоторых из этих проблем хотелось бы остановиться.

1. В соответствии со ст.150 УПК РФ предварительное расследование производится в форме предварительного следствия либо в форме дознания, при этом производство предварительного следствия обязательно по всем уголовным делам, за исключением дел о преступлениях, указанных в ч.3 ст.150 УПК РФ, которые расследуются в форме дознания.

Сразу бросается в глаза расширение перечня расследуемых в форме дознания уголовных дел по сравнению с прежним УПК. Кроме того, теперь этот перечень включает в себя не только дела, которые традиционно расследовались в форме дознания, но и дела, по которым ранее досудебное производство производилось в протокольной форме. Перечень этих дел дан в п.1 ч.3 ст.150 УПК, все они относятся к категориям преступлений небольшой или средней тяжести.

В то же время, помимо расширения перечня расследуемых дознанием дел, законодателем применен принципиально новый подход к установлению подследственности. Новым Кодексом прокурор наделен правом самостоятельно определить форму расследования

любого преступления, относящегося к преступлениям небольшой или средней тяжести.

Таким образом, произошло определенное расширение диспозитивности в распоряжении прокурорскими, т.е. обвинительными, полномочиями. Это вполне объяснимо и логично, поскольку, в соответствии с новым УПК, уголовное преследование осуществляется также следователем и дознавателем, обе формы предварительного расследования правомерно рассматривать и как процессуальные формы осуществления уголовного преследования. Поэтому совершенно естественно предоставление прокурору определенной степени свободы в выборе средств и способов своей деятельности и определении оптимальной для конкретного преступления формы уголовного преследования.

Однако предлагаемое новшество идет в разрез с предложениями, которые вносились в период обсуждения проекта УПК о том, что при определении подлежащей использованию формы досудебного производства должна допускаться замена менее сложной формы на более сложную, но никак не наоборот. Такой принцип соблюдался и прежним УПК РСФСР: прокурор был вправе изъять любое уголовное дело из органа дознания и передать его следователю, такая же возможность предусматривалась и для замены протокольной формы на дознание или предварительное следствие, однако обратного перехода к более простой форме производства не допускалось.

Даже признавая допустимым установленное новым законом правило о выборе оптимальной формы досудебного производства, все же необходимо было хотя бы в минимальной степени указать в законе на те обстоятельства, от которых зависит принятие этого решения. А еще лучше — положить в основу дифференциации процессуальной формы единственно возможный объективный критерий — предусмотренное Уголовным кодексом деление преступлений на категории в зависимости от санкции уголовного закона. При таком подходе все преступления, отнесенные законодателем к категории преступлений небольшой и средней тяжести, расследовались бы в единых процессуальных формах, а именно в форме дознания, а прокурору предоставлялось бы право передать любое уголовное дело этой категории органам следствия, если оно окажется сложным для расследования в форме дознания.

2. Следующий момент касается срока предварительного расследования, осуществляемого в форме дознания. Этот срок подвергся существенным изменениям: если УПК РСФСР (ст. 121) устанавливал для дознания срок в 1 месяц, то, в соответствии со ст. 223 нового УПК, дознание производится в течение 15 дней.

Еще более радикальные изменения внесены в возможность продления срока дознания. Если ст.121 УПК РСФСР предусматривала продление срока дознания прокурором, осуществляющим надзор за дознанием еще на 1 месяц, то по новому УПК этот срок может быть продлен прокурором не более чем на 10 дней. В то время как, в соответствии с ч.4 ст.121 УПК РСФСР, в исключительных случаях срок производства дознания мог быть продлен по правилам, установленным ст.133 УПК РСФСР, т.е. практически до бесконечности, то действующий УПК уже не приравнивает в этом отношении дознание к предварительному следствию. В соответствии со ст.226 УПК РФ, прокурор может дополнительно продлить срок дознания только при возвращении уголовного дела для пересоставления обвинительного акта в случае его несоответствия требованиям закона и лишь на срок не более 3-х суток.

Именно это, столь существенное ограничение срока дознания по сравнению со сроком предварительного следствия и принципиальное различие в возможностях продления процессуального срока позволяют прийти к выводу о том, что разработчики и составители УПК РФ задумали дознание не просто как особую форму предварительного расследования, но как форму расследования упрощенного, не требующего длительных сроков для его завершения.

Вместе с тем, законодатель учел и исключительные ситуации, когда орган дознания не сможет завершить расследование уголовного дела в упрощенной форме и в сокращенные сроки в связи с особой сложностью дела. ст.126 УПК РФ предоставляет прокурору право при ознакомлении с материалами уголовного дела, завершеного органом дознания, направить уголовное дело для производства предварительного следствия.

Однако процессуальная регламентация процедуры замены дознания следствием вызывает ряд вопросов. Положения главы 32 УПК при их буквальном прочтении не дают возможности дознавателю передать дело прокурору, которое дознаватель объективно не смог закончить расследованием в установленный для дознания срок, для решения о переводе его в другую форму расследования. Нормы этой главы вынуждают дознавателя составлять обвинительный акт независимо от того, удалось ли ему завершить расследование преступления или нет, провел ли он все необходимые следственные действия или нет. Даже если у него вообще нет или недостаточно доказательств для обоснования обвинения (а возможности их сбора еще не исчерпаны), дознаватель все равно обязан составить обвинительный акт. И делать это он вынужден лишь потому, что

только в этом виде, то есть вместе с обвинительным актом, он может по действующему порядку передать уголовное дело прокурору.

Такая ситуация недопустима и требует скорейшего законодательного ее исправления. Поэтому необходимо незамедлительно дополнить ст.225 частью пятой следующего содержания: «При невозможности завершить расследование в установленный срок дознаватель с согласия начальника органа дознания передает материалы уголовного дела прокурору для направления уголовного дела для производства предварительного следствия».

3. Новый УПК значительно расширил полномочия дознавателя, хотя и не предоставил ему прав, которые в науке было принято считать гарантией процессуальной самостоятельности следователя. На органы дознания по-прежнему не распространяются правила, позволяющие следователю в случае несогласия с указаниями прокурора по наиболее важным вопросам расследования обратиться со своими возражениями к вышестоящему прокурору, приостановив выполнение этих указаний.

Такое ограничение процессуальной самостоятельности дознавателя является оправданным. Высказывавшиеся ранее предложения об уравнивании в этом отношении следователей и органов дознания были актуальны для того времени, когда дознание мало чем отличалось от следствия. Сегодня ситуация иная: дознание по новому УПК имеет более принципиальные отличия от следствия, является формой упрощенного производства, в связи с чем вопрос о наделении дознавателя процессуальной самостоятельностью наравне со следователем уже не имеет веских оснований.

Однако по новому УПК дознаватели имеют большую самостоятельность в отношениях с начальником органа дознания. В соответствии со ст.41 (ч.1), начальник органа дознания возлагает на дознавателя обязанности по производству дознания, но все следственные и иные процессуальные действия дознаватель производит самостоятельно. Также самостоятельно он принимает процессуальные решения, за исключением случаев, когда, в соответствии с Кодексом, на это требуются согласие начальника органа дознания, санкция прокурора или судебное решение. При этом необходимость получения предварительного согласия начальника органа дознания закон предусматривает лишь в двух случаях: при принятии дознавателем решения о направлении уголовного дела в суд (в соответствии со ст.225, начальник органа дознания утверждает обвинительный акт) и на продление установленного законом срока проверки сообщения о преступлении до возбуждения уголовного дела (согласно ст.144 это делает начальник органа дознания по ходатайству дознавателя).

Дознаватель получил равные со следователем права и в вопросе о мерах пресечения и иных мер процессуального принуждения, предусмотренных ст.111 УПК РФ. Единственная особенность, связанная с применением при производстве дознания мер процессуального принуждения, предусмотрена ст.224 УПК. Она состоит в том, что дознаватель может избрать меру пресечения в виде заключения под стражу только в отношении подозреваемого. Однако последствия применения дознавателем этой меры пресечения более существенны.

Дознание, как упрощенная форма предварительного расследования, не знает процессуальной фигуры обвиняемого и всей сложной системы уголовно-процессуальных действий по привлечению лица в качестве обвиняемого. Однако в соответствии с нормами и принципами международного права, лицо, к которому применена мера пресечения, — заключение под стражу — вправе знать, в чем оно обвиняется и иметь возможность защищаться всеми не противоречащими закону способами. Из такого принципа исходит и общее установленное уголовно-процессуальным законом правило: при применении меры пресечения к подозреваемому орган расследования обязан предъявить ему обвинение не позднее, чем в десятидневный срок (ст.100 УПК РФ).

Однако, учитывая упрощенный характер дознания, ст.224 УПК РФ предлагает иное решение этого вопроса. Наиболее закономерным для сформированной конструкции дознания является вариант составления обвинительного акта, призванного обеспечить арестованному всю полноту процессуальных гарантий. Для тех же случаев, когда завершить расследование составлением обвинительного акта в 10-дневный срок окажется невозможным, законодатель предусмотрел два варианта. Один из них — отмена меры пресечения в соответствии ст.100 УПК РФ (однако этот вариант представляется приемлемым лишь для случаев отпадения оснований для применения меры пресечения), и только если основания заключения лица под стражу сохраняют свою актуальность, ст.224 УПК допускает такую возможность, как предъявление обвинения в порядке, установленном главой 23 Кодекса.

В то же время, этот последний вариант вызывает некоторые вопросы, поскольку, во-первых, правовые нормы, содержащиеся в главе 23 УПК и определяющие порядок предъявления обвинения, на дознавателей не распространяются (ст.223), и, во-вторых, не ясно, в какой форме должно производиться расследование после предъявления дознавателем обвинения. Должно ли дознание и в этом случае быть завершено в 15-дневный срок или оно автоматически трансформируется в предварительное следствие?

Нельзя не обратить внимания на то, что предложенная новым УПК конструкция ухудшает права подозреваемых по сравнению со ст.90 прежнего УПК, которая требовала предъявления обвинения в случае применения к подозреваемому не только заключения под стражу, но и любой другой меры пресечения. Это правило, на наш взгляд, следует применять и сегодня.

4. Итоговым документом дознания является обвинительный акт, содержание которого описано в ст.225 УПК РФ. Обвинительный акт утверждается начальником органа дознания и вместе с материалами уголовного дела направляется прокурору. Прокурор при утверждении обвинительного акта вправе своим постановлением исключить из него отдельные пункты обвинения либо переквалифицировать обвинение на менее тяжкое.

Таким образом, обвинительный акт — это процессуальный документ, завершающий предварительное расследование, произведенное в форме дознания. В нем содержится вся та информация, которая должна быть отражена и в обвинительном заключении, составляемом по окончании предварительного следствия. Порядок его составления и утверждения прокурором аналогичен порядку составления и утверждения обвинительного заключения. Однако юридическое значение обвинительного акта является более сложным.

Принимая во внимание положения ст.47 УПК РФ, согласно которым «обвиняемым признается лицо, в отношении которого: 1) вынесено постановление о привлечении его в качестве обвиняемого; 2) вынесен обвинительный акт», следует сделать вывод, что обвинительный акт заменяет собой постановление о привлечении в качестве обвиняемого. На это указывает и содержание обвинительного акта, позволяющее считать, что именно в этом документе формулируется обвинение. С момента вынесения обвинительного акта подозреваемый называется обвиняемым, именно так он и именуется в ч.2 ст.225 УПК РФ.

Однако если лицо становится обвиняемым, ему об этом должно быть немедленно объявлено с разъяснением всех принадлежащих обвиняемому процессуальных прав (ст.47 УПК). Существовавшая на момент принятия УПК РФ редакция ст.225 предусматривала правило о том, что обвиняемому и его защитнику предоставлялись для ознакомления материалы уголовного дела, но не указывала на необходимость представления при этом обвинительного акта. Эта редакция сохраняла недостатки, присущие ранее существовавшей протокольной форме досудебной подготовки материалов, предусматривая право обвиняемого на ознакомление лишь с материалами уголовного

дела, тогда как вручение обвиняемому обвинительного акта (т.е. по сути — постановления о привлечении в качестве обвиняемого) предусматривалось лишь после его утверждения начальником органа дознания и прокурором.

Федеральным законом от 29 мая 2002 года №58-ФЗ эти противоречия частично устранены: новая редакция ч.2 ст.225 УПК РФ обязывает дознавателя ознакомить обвиняемого и его защитника не только с материалами уголовного дела, но и с обвинительным актом, о чем делается отметка в протоколе ознакомления с материалами уголовного дела. Однако и в новой редакции закон не указывает, во-первых, срок, в течение которого обвинительный акт с момента его вынесения должен быть предъявлен обвиняемому; во-вторых, должен ли дознаватель заблаговременно предупредить обвиняемого о предъявлении ему обвинительного акта, разъяснив ему при этом право самостоятельно пригласить защитника либо ходатайствовать о его назначении в порядке ст.50 УПК РФ (если до этого защитник не участвовал в деле); в-третьих, обязан ли дознаватель при предъявлении обвинительного акта разъяснить обвиняемому существо выдвинутого против него обвинения, а также разъяснять ему процессуальные права и удостоверить этот факт в обвинительном акте подписью обвиняемого и его защитника.

Несмотря на наличие пробелов законодательного регулирования в этой части, делать это необходимо в целях соблюдения прав обвиняемого как участника процесса, тем более что выполнение этих действий не обременительно и не потребует больших временных или материальных затрат.

В действующей редакции гл. 32 УПК РФ продолжает сохраняться правило, противоречащее смыслу ч.4 ст.47 УПК, о том, что копия обвинительного акта вручается обвиняемому и его защитнику только после его утверждения начальником органа дознания, а затем прокурором.

Совсем не урегулирован Уголовно-процессуальным кодексом вопрос о возможности заявления участниками процесса каких-либо ходатайств о дополнении дознания. Гл. 32 УПК РФ этой процедуры не предусматривает, хотя по общему смыслу закона подозреваемый и обвиняемый имеют такое право независимо от формы предварительного расследования. В этом отношении новый УПК представляется шагом назад даже в сравнении со ст.415 УПК РСФСР, ч.4 которой предусматривала разъяснение лицу права на заявление ходатайств, хотя и не содержала механизма осуществления этого права.

Из изложенного видно, что объем прав, предоставляемых законом обвиняемому при дознании, значительно меньше, чем у такой же процессуальной фигуры при расследовании в форме предварительного следствия. Более того, некоторые из этих процессуальных прав обвиняемого при дознании не имеют установленного законом механизма реализации. То есть мы имеем две различные фигуры обвиняемого: одна — с полным объемом прав при расследовании в форме предварительного следствия и другая — с ограниченными правами и неполными возможностями реализации этих прав при дознании.

Если же вернуться к началу статьи, где говорилось, что прокурор своим решением без наличия каких-либо объективных критериев может решать вопрос о смене форме предварительного расследования, то можно сказать, что этим решением прокурор фактически определяет, какой объем прав будет иметь лицо, в отношении которого ведется расследование, будут ли эти права полными, или их предоставят обвиняемому в усеченном виде. Иными словами, сторона обвинения по своему усмотрению и без наличия объективных критериев определяет объем прав стороны защиты. О какой состязательности сторон в данном случае можно вести речь? И если верно, что новый Уголовно-процессуальный кодекс заменил розыскной процесс на состязательный, то, говоря о дознании, нельзя утверждать этого в полной мере. Такая ситуация требует скорейшего законодательного исправления.

Таким образом, вопрос правового регулирования дознания в новом Уголовно-процессуальном кодексе РФ и, прежде всего, объем и порядок реализации прав участниками процесса в ходе дознания, а также практика применения закона требуют дальнейшего изучения с целью выработки рекомендаций по улучшению института дознания, в том числе и по совершенствованию регулирующих его правовых норм.