

## ФОРМИРОВАНИЕ ОРГАНОВ ДОЗНАНИЯ В РОССИИ ПОСЛЕ ОКТЯБРЬСКОЙ РЕВОЛЮЦИИ 1917 г.

Горкина Е.В., Скориков Д.Г.

*ФГКОУ ВПО «Волгоградская академия МВД России», г.Волгоград, Россия, (Волгоград, 400089, ул. Историческая, 130), lengor01@rambler.ru*

В статье тщательно исследован процесс формирования органов дознания в России после смены государственного строя в результате Октябрьской революции 1917 года. Данное историческое событие явилось переломным моментом в развитии отечественного уголовного процесса и построении системы правоохранительных органов. Нормативными актами нового правительства изначально была упразднена вся дореволюционная система правоохранительных органов, включая суд, прокуратуру и адвокатуру, полностью упразднена полиция и создана рабоче-крестьянская милиция. С 1918 года на милицию наряду с охраной общественного порядка возлагаются обязанности по производству неотложных следственных действий, а также дознания в полном объеме по уголовным делам. Позднее была определена структура данного органа дознания. В 1922 году был принят первый уголовно-процессуальный кодекс Советского государства, который законодательно закрепил дознание, как форму предварительного расследования и довольно обширный перечень органов дознания. В последствие намечается тенденция слияния дознания и следствия. В статье приводятся высказывания правоохранителей того времени, обосновывающие необходимость этого процесса. Несмотря на указанные тенденции, в конце 50-х г. при обсуждении проекта нового уголовно-процессуального закона среди ученых развернулась широкая дискуссия о праве на существование дознания как формы расследования преступлений в полном объеме. Однако в УПК РСФСР 1960 г. дознание было сохранено в виде двух четко разграниченных форм. Круг органов дознания был достаточно широк. На протяжении периода действия УПК 1960 г. он дополнялся и изменялся. Органы дознания в процессе расследования преступлений различались по предоставленным полномочиям. Сделан вывод, о том что расследование полицией преступлений, не представляющих большой общественной опасности в полном объеме, является институтом, исторически присущим российскому уголовному процессу. На протяжении всей истории производства дознания и непосредственно в исследованный период, основным органом дознания являлась полиция, милиция.

Ключевые слова: органы дознания, дознание, милиция, предварительное расследование, уголовный процесс, революция

## FORMATION OF BODIES OF INQUIRY IN RUSSIA AFTER OCTOBER REVOLUTION OF 1917

Gorkina E.V., Skorikov D.G.

*Volgograd Academy of the Russian Ministry of Internal Affairs, Volgograd, Russia (Volgograd, 400089, st. Historical, 130), lengor01@rambler.ru*

The article carefully as the formation of investigative bodies in Russia after the change of regime as a result of the October Revolution of 1917. This historic event was a turning point in the development of the domestic criminal process and the construction of a system of law enforcement. Normative acts of the new government was initially canceled all pre-revolutionary system of law enforcement agencies including the court, prosecutor's office and the legal profession, is completely abolished the police and created a working and peasant militia. Since 1918, the police along with the protection of public order shall be responsible for the production of urgent investigative actions, as well as inquiries in full in criminal matters. It was later determined the structure of the body of inquiry. In 1922 adopted the first Code of Criminal Procedure of the Soviet state, which legislated the inquiry as a form of pre-trial investigation, and a fairly extensive list of bodies of inquiry, in consequence of the tendency merger inquiry and investigation. The article presents the statements of law enforcement at the time, justifying the need for this process. Despite these trends, in the late 50's, with the discussion of the draft of the new Criminal Procedure Law of scientists started a broad discussion about the right to exist as a form of inquiry investigation of crimes in full. However, the Code of Criminal Procedure 1960 inquiry was kept in the form of two clearly delineated forms. Circle of inquiry was wide enough. During the period of the Criminal Procedure Code 1960, he enhanced and modified. Investigative bodies in the process of investigating the offenses differed empowerment. It is concluded that the investigation by the police of crimes that do not pose a major public threat in its entirety, is an institution historically inherent in the Russian criminal process. Throughout the history of the inquiry directly to the studied period, the main body of inquiry was the police, militia.

Keywords: bodies of inquiry, inquiry, militia, preliminary investigation, criminal trial, revolution

Октябрьская революция 1917 г., послужившая причиной смены государственного строя России, стала «водоразделом» в развитии отечественного уголовного процесса и права в целом. С одной стороны, произошел глубокий разрыв в правовых традициях, так как много из разработанного ранее оказалось отвергнуто. Вместе с тем советский период также является определенной ступенью в развитии правовой регламентации производства дознания и формирования органов дознания в России [3].

Начало изменений этой регламентации связано с изданием декретов Второго Всероссийского съезда Советов, известных как «Декреты о суде», упразднявших старые законы если они противоречили «духу революционного времени». Декретом № 1 от 22 ноября 1917 года были упразднены окружные суды, судебные палаты, Правительствующий сенат, коммерческие суды, а также существовавшие институты судебных следователей, прокурорского надзора, присяжной и частной адвокатуры. Расследование преступлений было возложено на местных судей. Для производства предварительного следствия по делам, подсудным революционным трибуналам, при губернских и городских советах создавались особые следственные комиссии [7].

Полиция была ликвидирована еще Временным правительством после Февральской революции. 6 марта 1917 г. упразднен Корпус Жандармов, 11 марта – Департамент полиции. 17 апреля 1917 г. была упразднена наружная полиция и образована милиция. Милиция предполагалась как служба охраны общественного порядка. Вместе с тем в своей деятельности она сохранила и «приемы полицейско-охранных преследований» при отсутствии «гарантий не только беспристрастного судопроизводства, но и элементарной безопасности для привлекаемых к суду» [8].

В июле 1918 г. издается Инструкция Наркомата юстиции, в соответствии с которой на милицию возлагаются обязанности по производству неотложных следственных действий по обнаруженному ей преступлению, с последующей передачей материалов в органы предварительного следствия.

7 (20) октября 1918 г. утверждается совместная инструкция Народного комиссариата внутренних дел и Наркомата юстиции «Об организации советской Рабоче-крестьянской милиции». Данной инструкцией определялись основные вопросы организации, построения, деятельности милиции, в том числе ее обязанности. Основной из них являлось поддержание порядка в общественных местах. При обнаружении преступлений в ходе охраны общественного порядка милиционеры обязаны составлять протоколы. Этой же инструкцией милиция уполномочивалась проводить дознание по уголовным делам под руководством и началом народных судей и следственных комиссий.

Положение о народном суде РСФСР, принятое 30 ноября 1918 г., определяло процесс и организацию рассмотрения дел в народных судах. Данным актом милиции предоставлялось право производить дознание в виде полного расследования по уголовным делам, которые рассматриваются в народном суде с участием двух народных заседателей. Таким образом, с момента издания инструкции «Об организации рабоче-крестьянской милиции» и указанного Положения о народном суде происходит возрождение института расследования полицией (милицией) уголовных дел о малозначительных преступлениях.

10 июня 1920 г. издается Декрет ВЦИК «О рабоче-крестьянской милиции», в котором определена структура милиции. В состав милиции входят: городская и уездная милиция; промышленная; железнодорожная; водная (речная, морская); розыскная милиция.

Следующий этап развития дознания связан с принятием 25 мая 1922 г. первого Уголовно-процессуального кодекса Советской России. Он определил порядок производства по уголовным делам, указал субъектов процесса и их компетенцию. Перечень органов дознания был существенно расширен и включал в себя: органы милиции и уголовного розыска (на то время они являлись разными, организационно не связанными учреждениями); органы ГПУ; органы инспекций: податной, продовольственной, санитарной, технической, торговой, труда. Также выделился новый субъект процесса – «лицо, производящее дознание».

В УПК РСФСР 1922 г. нашло отражение четкое разделение дознания и предварительного расследования. Задачи органов дознания были сформулированы в ст. 103 УПК РСФСР 1922 г., согласно которой органы дознания должны принимать меры к тому, чтобы были сохранены следы преступления и устранена возможность скрыться для подозреваемого. В обязанности рассматриваемых органов входило «возбуждение производства по делу» (ст. 96 –101 УПК РСФСР 1922 г.) и дознание (ст. 102–109 УПК РСФСР 1922 г.).

Хотя формально законом дознание не разделялось на виды, однако фактически по УПК РСФСР 1922 г. их было два. Первый заключался в полномочиях милиции и уголовного розыска по делам о преступлениях, за которые предусмотрено наказание в виде лишения свободы сроком свыше одного года, по принятию мер по сохранению следов преступления и устранению возможности для подозреваемого скрыться (ст. 108 УПК РСФСР 1922 г.). После принятия указанных мер весь материал дознания передавался следователю для производства предварительного следствия.

Если же в ходе дознания было установлено, что лицо совершило преступление, за которое согласно Уголовному Кодексу, предусмотрено максимальное наказание в виде лишения свободы на срок до одного года, материал дознания направлялся непосредственно в

суд (п. 2 ст. 107 УПК РСФСР 1922 г.). Этот вид деятельности фактически представляет собой форму расследования уголовных дел о малозначительных преступлениях, другими словами – дознание по делам, по которым предварительное следствие не обязательно.

Менее чем через год, 15 февраля 1923 г. ВЦИК своим Постановлением утверждает новый Уголовно-процессуальный кодекс РСФСР. В ст. 98 этого кодекса, в отличие от предшествующего, конкретизировалось, что деятельность органов дознания различается в зависимости от того, действуют ли они по делам, по которым производство предварительного следствия является обязательным, или по делам, по которым акты их могут послужить основанием к преданию обвиняемых суду без производства предварительного следствия.

То есть законом впервые за период после революции 1917 г. четко регламентируются два вида дознания, которые по сути своей сохранились и на сегодняшний день.

Исследователи данного периода истории советского уголовного процесса выделяют одну из его отличительных черт, а именно то, что понятия милиции и уголовного розыска вообще и как органов дознания в частности, их правовой статус в уголовном судопроизводстве устанавливались не законом, а множеством подзаконных, ведомственных актов [2]. Статус милиции в начале 20-х гг. определялся Положением о народном комиссариате внутренних дел от 24 мая 1922 г., и она являлась подразделением НКВД.

Необходимо отметить, что тенденция замены предварительного следствия в уголовном судопроизводстве дознанием стала заметно усиливаться со времени проведения 5-го Всероссийского съезда деятелей советской юстиции, состоявшегося в марте 1924 г. Прокурор А.Я. Вышинский в своем выступлении на съезде отметил, что «следственно-розыскные органы – органы дознания и следственной власти, являющиеся, по существу, звеньями одной цепи, подготовляющими материал для судебного рассмотрения, должны в своей деятельности быть частями единого следственно-розыскного аппарата, функционирующего на началах строгого и реального соподчинения, с одной стороны, и точного размежевания сферы их деятельности – с другой» [9]. В продолжение данному утверждению было указано, что не существует никакого органического отличия предварительного следствия от дознания, а «с точки зрения старой школы криминалистики, которая старается показать, будто дознание и следствие, различные величины, неравноценные судебные явления, мы должны покончить, провозгласивши принцип, которым дознание приравнивается к следствию, как области одной и той же судебной работы» [1].

В соответствии с рекомендациями съезда в этом же году было изменено содержание ст. 108 УПК 1923 г. Было установлено, что предварительное следствие производится только

по делам, подсудным губернским судам и трибуналам. Остальные уголовные дела расследовались в форме дознания, а предварительное следствие проводилось лишь по особому в каждом случае постановлению народного судьи или по предложению прокурора.

Следующим шагом в направлении превалирования дознания как формы предварительного расследования явилось постановление ВЦИК и СНК РСФСР от 22 ноября 1926 г., в соответствии с которым перечень дел, требующих производства предварительного следствия, был значительно сокращен. Также были расширены полномочия органов дознания по приостановлению и прекращению дел, находящихся у них в производстве. А постановлением ВЦИК и СНК РСФСР «Об изменении положения о судеустройстве РСФСР» от 3 сентября 1928 г. и Постановлением ЦИК и СНК СССР от 30 января 1929 г. весь следственный аппарат официально был передан в подчинение прокуратуры. После учреждения Прокуратуры СССР и выделения прокуратур республик из системы Наркомата юстиции руководство следственным аппаратом полностью сосредоточилось в прокуратуре.

Расследование в органах НКВД «приобрело такой широкий размах, что в конце 1940 г. ведомственным актом был создан специальный следственный аппарат в органах милиции, который формально по закону занимался дознанием. Уже тогда появились предложения о слиянии всех следственных аппаратов и передаче всего следствия в органы милиции» [6].

Несмотря на то, что в 20–30-е гг. XX в. причины главенства политического характера построения советского государства над правовыми началами, а также острая нехватка квалифицированных, юридически подготовленных кадров для следственного аппарата, постоянное обострение борьбы с классовыми врагами советской власти привели к доминированию дознания как формы досудебного производства, в конце 50-х гг. при обсуждении проекта нового уголовно-процессуального закона среди ученых развернулась широкая дискуссия о праве на существование дознания как формы расследования преступлений в полном объеме.

Несмотря на все предложения, в Основах уголовного производства, утвержденных Законом СССР от 25 октября 1958 г., дознание было сохранено как форма расследования преступлений.

Необходимо упомянуть и о том, что УПК РСФСР от 27 октября 1960 г., действовавший на протяжении более сорока лет, имеет большое значение для развития системы уголовного процесса России. В указанном УПК дознание было сохранено в виде двух четко разграниченных форм, известных как: а) дознание по делам, по которым производство предварительного следствия обязательно (ст. 119 УПК РСФСР); б) дознание по делам, по которым производство предварительного следствия не обязательно (ст. 120 УПК РСФСР).

Дознание по делам, по которым производство предварительного следствия не обязательно, представляло собой форму расследования органом дознания преступлений в полном объеме. Производилось расследование по правилам, предусмотренным для предварительного следствия. Отличие дознания от предварительного следствия состояло в подследственности, сроке и субъекте расследования. По ряду преступлений, изложенных в ст. 414 УПК РСФСР, предусматривалось особое упрощенное производство, именуемое протокольной формой досудебной подготовки материалов.

Круг органов дознания был достаточно широк. На протяжении периода действия УПК 1960 г. он дополнялся и изменялся. Органы дознания в процессе расследования преступлений различались по предоставленным полномочиям. Первая группа наделялась правом производства дознания первого вида, вторая группа могла как возбуждать уголовное дело и проводить неотложные следственные действия до передачи дела следователю, так и расследовать преступления, отнесенные к их компетенции, в полном объеме.

Как и на протяжении всей истории производства дознания правоохранными органами России основным органом дознания по УПК 1960 г. является милиция. Милиция расследует в форме дознания первого вида все преступления, подследственные следователям прокуратуры (кроме военной) и ОВД.

Производство дознания в виде расследования по уголовным делам в полном объеме в органах внутренних дел поручалось наиболее опытным, имеющим юридическую подготовку оперативным работникам уголовного розыска, БХСС, а также участковым уполномоченным. От оперативной работы они не освобождались. В дальнейшем предпринимались различные меры по совершенствованию дознания в органах внутренних дел, но они не затрагивали принципиальных положений. Существенным в деле продвижения к определению статуса дознавателя стало издание 16 октября 1992 г. приказа МВД РФ № 368 «О мерах по укреплению подразделений дознания и совершенствованию раскрытия преступлений, по которым предварительное следствие не обязательно». Приказом введено в действие положение, согласно которому в каждом городском, районном, линейном органе внутренних дел надлежало организовать подразделения по производству расследования в форме дознания. Расследование должно быть поручено штатным сотрудникам ОВД, состоящим в должности дознавателей, основной обязанностью которых, согласно разработанным должностным инструкциям, являлось осуществление производства по уголовным делам о преступлениях, предварительное следствие по которым не обязательно.

Перестройка и смена государственного и общественного строя явились определенным стимулом для ученых-юристов, направивших свои усилия на разработку идей реформирования уголовно-процессуального законодательства.

В Концепции судебной реформы в Российской Федерации, принятой Верховным Советом РСФСР 24 октября 1991 г., было обращено внимание на «системные пороки уголовной юстиции», в связи с чем предложено упразднить дознание как форму расследования преступлений в полном объеме, возложив на органы дознания лишь производство неотложных следственных действий [5].

Однако, несмотря на вышеуказанные предложения, законодатель пошел по другому пути, сохранив в действующем УПК РФ дознание, как самостоятельную форму расследования преступлений и несколько изменив прежнее дознание по делам, по которым обязательно производство предварительного следствия. Данный институт в соответствии с положениями Концепции судебной реформы получил название «производство неотложных следственных действий».

Таким образом, можно утверждать, что расследование полицией преступлений, не представляющих большой общественной опасности в полном объеме, является институтом, исторически присущим российскому уголовному процессу. Сформировавшись в ходе судебной реформы 1864 г. в виде дознания по делам местных установлений, эволюционируя вместе с правовой системой, этот вид правоприменительной деятельности существует в современном уголовном процессе как предварительное расследование преступлений небольшой и средней тяжести в полном объеме, именуемая дознанием, представленное в двух формах [4]. На протяжении всей истории производства дознания и непосредственно в исследованный период, основным органом дознания являлась полиция, милиция (органы внутренних дел).

### Список литературы

1. Вышинский А.Я. [Выступление] // Еженедельник советской юстиции. – 1926. – № 10. – С. 298.
2. Гирько С.И. Уголовно-процессуальные проблемы деятельности милиции. М., – 2004. – С. 67.
3. Горкина Е.В. Процессуальные и организационные аспекты производства дознания органами внутренних дел: Дис. ... канд. юрид.наук. Волгоград, 2006. С. 24.
4. Горкина Е.В., Похлебаев И.В. Институт сокращенного дознания – новая форма упрощенного производства в российском уголовном процессе. Вестник Волгоградской академии МВД России. Выпуск 4 (27) 2013: научно методический журнал. – Волгоград: ВА МВД России, 2013. – С. 95.
5. Концепция судебной реформы в Российской Федерации. М., – 1992. – С. 90.

6. Ляхов Ю.А. Новая уголовно-процессуальная политика. Ростов н/Д, 1952. – С. 73.
7. Собрание узаконений и распоряжений рабоче-крестьянского правительства РСФСР. 1917. – № 4. – Ст. 50.
8. Собрание узаконений и распоряжений рабоче-крестьянского правительства РСФСР. 1917. – 97. – Ст. 537.
9. V Всероссийский съезд деятелей советской юстиции, 10–15 марта 1924. – Тезисы. Стенографический отчет. Резолюции. М., 1924. – С. 193–194.

**Рецензенты:**

Печников Г.А., д.ю.н., доцент, профессор, Волгоградская академия МВД России, г.Волгоград.

Еремин С.Г., д.ю.н., доцент, профессор, Волгоградская академия МВД России, г.Волгоград.