

© Михайлов А. Е., 2017  
канд. юрид. наук,  
Владимирский филиал РАНХиГС  
urgantfk@mail.ru

© Ашин А. А., 2017  
канд. юрид. наук, доцент,  
Владимирский филиал РАНХиГС  
andrey09122004@mail.ru

## К ПРОБЛЕМЕ УЧАСТИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ В РАССЛЕДОВАНИИ ПРЕСТУПЛЕНИЙ

### To the problem of participation of the state service in the investigation of crimes

**Аннотация:** в статье рассматривается проблематика вовлеченности в процесс раскрытия и расследования преступлений глав дипломатических представительств и консульских учреждений Российской Федерации. Авторской коллектив определяет правоохранный статус данных субъектов и приходит к выводу, что глав дипломатических представительств и консульских учреждений Российской Федерации следует рассматривать не как органы дознания, а как должностных лиц, которым предоставлены полномочия органов дознания.

**Abstract:** The article deals with the problems of involvement in the process of disclosure and investigation of crimes of the heads of diplomatic missions and consular institutions of the Russian Federation. The team of authors defines the law enforcement status of these subjects and comes to the conclusion that the heads of diplomatic missions and consular institutions of the Russian Federation should not be viewed as investigative bodies and officials who have been granted the powers of inquiry.

**Ключевые слова:** органы дознания, государственная гражданская служба, расследование преступлений.

**Keywords:** bodies of inquiry, the civil service, investigation of crimes.

Государственная гражданская служба характеризуется сложной структурой. По вертикали она подразделяется на федеральную государственную гражданскую службу и государственную гражданскую службу субъектов Российской Федерации. По горизонтали государственная гражданская служба подразделяется на множество органов, учреждений и служб.

В соответствии с действующим законодательством государственная гражданская служба Российской Федерации - это вид государственной службы, представляющей собой профессиональную служебную деятельность граждан Российской Федерации на должностях государственной гражданской службы Российской Федерации по обеспечению исполнения полномочий федеральных государственных органов, государственных органов субъектов Российской Федерации, лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, и лиц, замещающих государственные должности субъектов Российской Федерации<sup>1</sup>. От военной и многих

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (ред. от 03.07.2016, с изм. от 19.12.2016) // Собр. законодательства Рос. Федерации. - 2004. - № 31, ст. 3215.

иных видов государственной службы государственная гражданская служба отличается отсутствием военизированного компонента. При этом направление её деятельности довольно широкое, охватывающее, например, и обеспечение деятельности правоохранительных органов.

Вместе с тем анализ нормативно-правовых актов, регламентирующих деятельность государственной гражданской службы, учреждений и служб, её образующих, позволяет утверждать, что отдельные должностные лица государственной гражданской службы могут быть непосредственно вовлечены в процесс раскрытия и расследования преступлений в части возбуждения уголовного дела и производства неотложных следственных действий.

Фактически возбуждать уголовные дела и производить неотложные следственные действия могут только главы дипломатических представительств<sup>2</sup> и консульских учреждений Российской Федерации<sup>3</sup> по уголовным делам о преступлениях, совершенных в пределах территорий данных представительств и учреждений<sup>4</sup>. Необходимость наделения указанных должностных лиц государственной гражданской службы некоторыми функциями органа дознания связано с отдаленностью дипломатических представительств и консульских учреждений, располагающихся за рубежом, от территорий распределения полномочий органов предварительного расследования Российской Федерации, находящихся в пределах её границ. При этом возможность совершения преступлений на территории дипломатических представительств и консульских учреждений исключать нельзя. Это могут быть самые различные преступления, совершенные как служащими и работниками данных органов, так и посетителями, в том числе иностранными гражданами.

Вообще проблематика осуществления дознания главами дипломатических представительств и консульских учреждений Российской Федерации, а также методика раскрытия, расследования и предупреждения ими преступлений, на наш взгляд, недостаточно полно рассмотрена в научной литературе. Следует согласиться с позицией М. В. Девятьярова, указывающего на наличие определенных тактических рисков при производстве неотложных следственных действий, связанных с отсутствием у рассматриваемых лиц необходимой квалификации и опыта в раскрытии и расследовании преступлений, что может повлечь утрату или искажение доказательственной информации<sup>5</sup>.

Данные обстоятельства могут способствовать негативному развитию существующей следственной ситуации, что связано, с неспособностью лица, производящего неотложные следственные действия, в силу понятных объективных причин правильно оценить обстановку совершения преступления, выделить всю совокупность характеризующих её связей, спрогнозировать возможность их изменения, выбрать наиболее оптимальное направление предварительного расследования, определить необходимый перечень и последовательность следственных действий и

---

<sup>2</sup> Указ Президента РФ от 31.12.2005 № 1574 «О Реестре должностей Федеральной государственной гражданской службы» (ред. от ред. от 26.01.2017) // Собр. законодательства Рос. Федерации. - 2006. - № 1, ст. 118.

<sup>3</sup> Федеральный закон от 05.07.2010 № 154-ФЗ «Консульский устав Российской Федерации» (ред. от 21.07.2014) // Собр. законодательства Рос. Федерации. - 2010. - № 28, ст. 3554.

<sup>4</sup> Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18.12.2001 № 174-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. - 2001. - № 52, ч. I, ст. 4921.

<sup>5</sup> Девятьяров М. В. Особенности расследования преступлений, совершенных в расположении дипломатических представительств и консульских учреждений // Российский следователь. - 2007. - № 7. С. 2-3.

осуществить их в соответствии с тактическими рекомендациями в рамках конкретной криминалистической методики<sup>6</sup>.

Сказанное, на наш взгляд, актуализирует необходимость обучения глав дипломатических представительств и консульских учреждений Российской Федерации, их заместителей и лиц, находящихся в кадровом резерве на замещение указанных должностей, в рамках курсов повышения квалификации основам криминалистической тактики и методики, уголовно-процессуального и уголовного законодательства.

В соответствии с п. 24 части первой статьи 5 УПК РФ к органам дознания относятся государственные органы и должностные лица, уполномоченные в соответствии с настоящим Кодексом осуществлять дознание и другие процессуальные полномочия<sup>7</sup>. Буквальное толкование данной дефиниции формирует представление о том, что главы дипломатических представительств и консульских учреждений Российской Федерации относятся к органам дознания.

Однако конструкция ст. 40 УПК РФ «Орган дознания» такова, что заставляет усомниться в истинности данного утверждения. В частности, часть первая указанной статьи начинается словами «К органам дознания относятся» и предусматривает в качестве таковых: 1) органы внутренних дел Российской Федерации и входящие в их состав территориальные, в том числе линейные, управления (отделы, отделения, пункты) полиции, а также иные органы исполнительной власти, наделенные в соответствии с федеральным законом полномочиями по осуществлению оперативно-розыскной деятельности; 2) органы Федеральной службы судебных приставов; 3) начальники органов военной полиции Вооруженных Сил Российской Федерации, командиры воинских частей, соединений, начальники военных учреждений и гарнизонов; 4) органы государственного пожарного надзора Федеральной противопожарной службы.

Главы дипломатических представительств и консульских учреждений Российской Федерации не наделены полномочиями по осуществлению оперативно-розыскной деятельности и упомянуты отдельно в части третьей указанной нормы. При этом органами дознания они не именуются. Собственно говоря, именно это обстоятельство и послужило основанием ряду исследователей выражать сомнение относительно того, являются ли указанные субъекты органами дознания.

Это привело к формированию двух позиций относительно правового статуса глав дипломатических представительств и консульских учреждений Российской Федерации. Ряд ученых полагают, что указанных субъектов нельзя рассматривать как органы дознания.

В частности, Б. Т. Безлепкин отмечает, что рассматриваемые должностные лица не являются органами дознания, поясняя, что право и обязанность безотлагательного возбуждения уголовного дела и производства неотложных следственных действий возложено на них, потому что «больше не на кого»<sup>8</sup>. На наш взгляд, данная позиция требует большей аргументации.

---

<sup>6</sup> Михайлов А. Е. Восприятие следователей следственной ситуации при организации опознания по делам о незаконном обороте наркотиков // Правовая системы России: история, современность, тенденции развития: сб. мат. науч.-практ. конф. – Благовещенск : АмГУ, 2014. С. 156-157.

<sup>7</sup> Под дознанием понимается форма предварительного расследования, осуществляемого дознавателем (следователем) по уголовным делам, производство предварительного следствия по которым необязательно (Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18.12.2001 № 174-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. - 2001. - № 52, ч. I, ст. 4921).

<sup>8</sup> Безлепкин Б. Т. Комментарий к Уголовно-процессуальному кодексу Российской Федерации (постатейный). - 11-е изд., перераб. и доп. - М. : Проспект, 2012. С. 102-103.

А. С. Есина указывает, что главы дипломатических представительств и консульских учреждений Российской Федерации обладают гораздо меньшим перечнем полномочий, связанных с возможностью производства предварительного расследования, в отличие от других субъектов, на которых законодатель прямо указывает как на органы дознания<sup>9</sup>.

О. А. Малышева, развивая данную позицию, предлагает именовать указанных должностных лиц «субъектами досудебного производства по уголовным делам»<sup>10</sup>.

Представители другого подхода полагают, что рассматриваемых субъектов необходимо рассматривать как органы дознания.

Например, О. В. Мичурина указывает, что обладание статусом органа дознания не обременено необходимостью обладания всеми процессуальными полномочиями, в том числе и полномочиями производства дознания по уголовным делам, по которым производство предварительного следствия необязательно, поэтому глав дипломатических представительств и консульских учреждений Российской Федерации следует рассматривать в качестве органов дознания<sup>11</sup>.

По нашему мнению, подобная позиция не лишена некоторых недостатков. Один из основных связан с тем противоречием, который, как мы уже отмечали, заложен в конструкции ст. 40 УПК РФ. То обстоятельство, что законодатель выделяет указанных должностных лиц отдельно от органов дознания, на наш взгляд, очевидно указывает на наличие определенной разницы в их процессуальных статусах.

Е. Н. Арестова в связи с этим совершенно справедливо, по нашему мнению, отмечает, что специфической функцией органа дознания является именно производство дознания как формы предварительного расследования<sup>12</sup>, в то время как главы дипломатических представительств её реализовывать не могут, будучи ограничены в соответствии с частью 3 ст. 40 УПК РФ только правом возбуждения уголовного дела и производства неотложных следственных действий.

Вместе с тем мы не можем довольствоваться доводами представителей первого подхода и на основании этих доводов согласиться в полной мере с позицией данных авторов, поскольку законодатель, включив указанных должностных лиц в норму, регулирующую деятельность органа дознания, однозначно указал на наличие определенной связи между ними.

Для разрешения данного противоречия мы заострим внимание на п. 6 части второй ст. 157 УПК РФ «Производство неотложных следственных действий», в которой законодатель, перечисляя субъектов, уполномоченных на производство неотложных следственных действий, оперирует понятием «должностные лица, которым предоставлены полномочия органов дознания в соответствии со статьей 40 УПК РФ», к числу которых относятся и рассматриваемые нами должностные лица.

На наш взгляд, данное понятие разрешает дискуссионность рассматриваемого вопроса, уточняя, что главы дипломатических представительств и консульских учреждений всё же не являются органами дознания, но часть полномочий органов дознания (в частности право на производство неотложных следственных действий) им предоставлена.

---

<sup>9</sup> Дознание в органах внутренних дел: учебно-практическое пособие / под ред. А. С. Есиной. - М. : Проспект, 2005. С. 11- 12.

<sup>10</sup> Малышева О. А. Система органов дознания нуждается в совершенствовании правовой основы ее построения // Юридический мир. - 2010. - № 3. С. 40 - 42.

<sup>11</sup> Мичурина О. В. Концепция дознания в уголовном процессе Российской Федерации и проблемы ее реализации в органах внутренних дел: монография. - М. : МосУ МВД России, 2008. С. 99.

<sup>12</sup> Арестова Е. Н. Органы дознания: понятие, виды, содержание процессуальной деятельности // СПС «КонсультантПлюс».

Подводя итог сказанному, следует отметить, что государственная служба довольно широко вовлечена в процесс раскрытия и расследования преступлений в рамках производства неотложных следственных действий. При этом различные виды государственных служб представлены в этом процессе не равнозначно. Наиболее представительной является правоохранительная служба (в широком смысле данного понятия), многие органы и службы которой относятся к органам дознания. Наименее представленной является государственная гражданская служба. Только главы дипломатических представительств и консульских учреждений наделены правом возбуждать уголовные дела и производить неотложные следственные действия. В этом плане они не являются органами дознания, а представляют собой должностных лиц, которым в соответствии со ст. 40 УПК РФ предоставлены полномочия органов дознания.

#### Список литературы

1. Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18.12.2001 № 174-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. - 2001. - № 52, ч. I, ст. 4921.
2. Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (ред. от 03.07.2016, с изм. от 19.12.2016) // Собр. законодательства Рос. Федерации. - 2004. - № 31, ст. 3215.
3. Федеральный закон от 05.07.2010 № 154-ФЗ «Консульский устав Российской Федерации» (ред. от 21.07.2014) // Собр. законодательства Рос. Федерации. - 2010. - № 28, ст. 3554.
4. Указ Президента РФ от 31.12.2005 № 1574 «О Реестре должностей Федеральной государственной гражданской службы» (ред. от ред. от 26.01.2017) // Собр. законодательства Рос. Федерации. - 2006. - № 1, ст. 118.
5. Девятьяров М. В. Особенности расследования преступлений, совершенных в расположении дипломатических представительств и консульских учреждений // Российский следователь. - 2007. - № 7.
6. Михайлов А. Е. Восприятие следователей следственной ситуации при организации опознания по делам о незаконном обороте наркотиков / Правовая система России: история, современность, тенденции развития: сб. мат. науч.-практ. конф. – Благовещенск : АмГУ, 2014.
7. Безлепкин Б. Т. Комментарий к Уголовно-процессуальному кодексу Российской Федерации (постатейный). - 11-е изд., перераб. и доп. - М. : Проспект, 2012.
8. Дознание в органах внутренних дел: учебно-практическое пособие / под ред. А. С. Есиной. - М. : Проспект, 2005.
9. Малышева О. А. Система органов дознания нуждается в совершенствовании правовой основы ее построения // Юридический мир. - 2010. - № 3.
10. Мичурина О. В. Концепция дознания в уголовном процессе Российской Федерации и проблемы ее реализации в органах внутренних дел: монография. - М. : МосУ МВД России, 2008.
11. Арестова Е. Н. Органы дознания: понятие, виды, содержание процессуальной деятельности // СПС «КонсультантПлюс».