

ОРГАНЫ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ И МИЛИЦИИ КАК ОРГАНЫ ДОЗНАНИЯ В ПЕРВЫЙ ПЕРИОД СТАНОВЛЕНИЯ СОВЕТСКОГО ГОСУДАРСТВА

А. Х. СРУКОВА,

соискатель Московского нового юридического института

Советскому уголовному процессу почти с самого начала его возникновения были известны две формы предварительного расследования: дознание и предварительное следствие. Первоначальное состояние института дознания очень тесно связывалось с деятельностью милиции.

28 октября (10 ноября) 1917 года постановлением Народного комиссариата внутренних дел РСФСР «О рабочей милиции» была учреждена милиция¹. Названный нормативный акт содержал лишь общие направления борьбы с преступностью и не определял конкретных форм ее ведения, а милиция не была названа в числе органов, ведущих расследование.

Милиция мыслилась исключительно как служба охраны общественного порядка. Однако в своей деятельности она сохраняла и «приемы полицейско-охранных преследований» при абсолютном отсутствии «гарантий не только беспристрастного судопроизводства, но и элементарной безопасности для привлекаемых к суду»².

Следует отметить, что в условиях становления нового государственного строя прежний порядок уголовного судопроизводства оказался неприемлемым. Произошел официальный отказ от «культурной», т.е. основанной на законе, борьбы с преступностью. На смену ей пришел культ силового подавления «сопротивления эксплуататорских классов», «диктатура пролетариата», «...ничем не ограниченная, никакими законами, никакими абсолютно правилами не стесненная, непосредственно на насилие опирающаяся власть»³.

В первых законодательных актах – декретах о суде, принятых Советом народных комиссаров РСФСР, была названа только одна форма досудебной подготовки уголовных дел – предварительное следствие. Однако упоминалось,

что следственные комиссии могут при расследовании дел обращаться за содействием к органам милиции. При этом конкретные формы содействия не определялись⁴.

Однако дальнейшее развитие событий требовало более четкой регламентации вопросов, касающихся организации расследования уголовных дел. С этой целью 23 июня 1918 года НКЮ РСФСР издал инструкцию «Об организации и действии местных народных судов», впервые закрепившую две формы предварительного расследования – дознание и предварительное следствие⁵. В соответствии с ней на милицию возлагалось наряду с другими функциями дознание в виде неотложных следственных действий по обнаруженному ею преступлению с последующей передачей собранных материалов органам предварительного следствия⁶.

Так, ст. 14 этой Инструкции гласила, что предварительное следствие по сложным делам возлагается на следственные комиссии. Дела менее сложные могли быть расследованы единолично судьей, а в случае необходимости – по ним проводилось дознание органами милиции. При назначении дела к слушанию суд мог ограничиться поступившими из органа милиции материалами дознания⁷. В статье 16 названной Инструкции говорилось, что по поступлении в местный суд протоколов дознания о совершении какого-либо преступления местный народный судья, основательно ознакомившись с протоколом, составляет формулировку обвинения, если находит достаточными данные дознания. После судья определял меру пресечения обвиняемому и назначал дело к слушанию. Каких-либо других указаний о порядке производства дознания органами милиции в Инструкции не содержалось⁸.

17 (20) октября 1918 года совместным поста-

новлением НКВД и НКЮ РСФСР была утверждена Инструкция «Об организации Советской рабоче-крестьянской милиции»⁹. Ею определялись основные правовые, организационные, кадровые и другие вопросы построения милиции, в том числе ее важнейшие функции. Милиция полномочна была производить и дознание по уголовным делам под руководством и началом народных судей и следственных комиссий. Категория дел не обозначалась. Кроме того, милиция могла проводить оперативно-розыскные мероприятия, осуществлять розыск и задержание подозреваемых в совершении преступлений, производить обыски, осмотры, выемки, доставку обвиняемого в суд и следственную комиссию. Произведя осмотр, обыск или выемку, милиция должна была поставить об этом в известность народный суд или следственную комиссию. Она обязана была также выполнять поручения суда и следственных комиссий. В заключительной части ст. 27 подчеркивалось, что при производстве дознаний должностные лица советской милиции руководствуются соответствующими постановлениями рабоче-крестьянского правительства¹⁰. Такое указание утверждало дознание как самостоятельную правовую функцию органов милиции.

В качестве промежуточного вывода можно отметить, что милиция стала первым органом, которому в советском уголовном процессе были приданы функции дознания. Несмотря на то, что число следственных действий, ею производимых, было ограничено, этим уже закладывался принцип, заключающий в себе сущность дознания, – проведение органами дознания неотложных следственных действий. В числе следственных действий, которые могла проводить милиция, были названы: задержание подозреваемых, взятие лица под стражу при наличии постановления суда или следственной комиссии, производство обысков и выемок. Последние могли выполняться как по постановлениям суда и следственных комиссий, так и по собственной инициативе, если это вызывалось интересами быстрее пресечения преступной деятельности или обнаружения следов преступлений.

Положение «О народном суде» от 30 ноября 1918 года¹¹ предоставило милиции право производить дознание в полном объеме по делам, которые рассматривались в народном суде с

участием двух народных заседателей, с передачей оконченного производства непосредственно в суд.

Так, милиция могла вести дознание по делам о кражах личного имущества, покупке заведомо краденого, грабежах без применения насилия, хранении огнестрельного оружия, приготовлении и хранении с целью сбыта спиртных и спиртосодержащих веществ и др. Этот порядок был сохранен и Положением «О народном суде» 1920 г.¹²

Что касается созданных в 1918 году подразделений уголовного розыска, то в соответствии с Инструкцией Главного управления советской рабоче-крестьянской милиции по уголовному розыску¹³ по получении сведений о преступлениях отделение уголовного розыска должно было немедленно приступить к «первоначальному розыску и дознанию», тщательно сохранять следы преступления и принимать меры к обнаружению виновных, немедленно уведомить местную следственную комиссию, не прерывая начального розыска, дознания, представить произведенное дознание в следственную комиссию, народный суд или революционный трибунал по подсудности, продолжая в случае необходимости начатые дознание и розыск, согласуя свои действия с указаниями подлежащих судебных властей.

Отделение уголовного розыска также производило дознание, поддерживало тесные контакты с органами судебной власти и «общей милиции». В особых случаях, по поручению своего начальника, сотрудник производил розыск и дознание по делу единолично или совместно с другими при их содействии. Дознание по делам политическим (контрреволюция, саботаж, шпионаж) сотрудниками уголовного розыска не производились, а о таковых преступлениях сообщалось в подлежащую чрезвычайную комиссию или революционный трибунал.

Считается, что милиции в предварительном расследовании преступлений отводилась в то время «вспомогательная и первоначальная по отношению к предварительному следствию»¹⁴ роль. Данный вывод косвенно подтверждается Циркуляром НКЮ РСФСР от 17 января 1922 года «О взаимоотношениях органов следствия с органами милиции и уголовного розыска»¹⁵.

В начале 20-х годов были введены в действие

два УПК РСФСР. Деятельность милиции по уголовным делам постепенно получала правовую основу. Первый УПК РСФСР был принят постановлением III сессии ВЦИК от 25 мая 1922 года и вступил в силу с 1 июля 1922 г.¹⁶ УПК РСФСР закрепил ранее уже установленный институт предварительного расследования, производимого в форме дознания и предварительного следствия, значительно расширил число органов дознания, круг следственных действий, которые они были вправе производить, четко определил их задачи.

К числу органов дознания были отнесены органы милиции и уголовного розыска, ГПУ, органы инспекций: податной, продовольственной, санитарной, технической, торговой, труда. Инспекции могли проводить дознания лишь по делам, отнесенным законом к их ведению.

Видимо, не случайно среди органов дознания на первое место законодатель поставил «органы милиции и уголовного розыска» (п. 1 ст. 102 УПК РСФСР). Тем самым констатировалось, во-первых, что милиция и уголовный розыск – это разные, самостоятельные, организационно не связанные друг с другом учреждения. Органами дознания признавались не милиция и уголовный розыск в целом, а отдельно их составляющие подразделения, какие именно, в кодексе не указывалось. Однако уголовно-процессуальным законом органам милиции и уголовного розыска был придан одинаковый правовой статус. Поэтому определить, какой из них должен был возбуждать уголовное преследование и осуществлять досудебное производство по уголовному делу, практически невозможно¹⁷.

Определяя основные задачи органов дознания, законодатель в ст. 103 УПК РСФСР называл следующие: сохранение следов преступления и устранение для подозреваемого возможности скрыться до начала предварительного следствия или рассмотрения уголовного дела в суде по существу. Для реализации указанных задач, а также в случаях, когда имелись достаточные основания полагать, что следы преступления и другие вещественные доказательства могут быть уничтожены или скрыты, органы дознания, согласно ст. 104 УПК РСФСР 1922 года, имели право опрашивать подозреваемых и свидетелей, производить выемки, обыски, осмотры и освидетельствования.

Материалы дознания, содержащие данные, изобличающие кого-либо в преступлении, за

которое максимальное наказание согласно УК РСФСР предусматривалось в виде лишения свободы на срок до 1 года, направлялись непосредственно в народный суд, которому было подсудно данное дело (ст. 107 УПК РСФСР 1922 года). Если же наказание превышало указанный предел или могло быть назначено не ниже 1 года – прокурору. Прокурор мог признать материалы достаточными и направить дело в суд или же передать их следователю для дальнейшего производства (ст. 107, 108 УПК РСФСР 1922 года). Срок производства по этим делам органами дознания не должен был превышать 1 месяца.

В статье 108 УПК РСФСР 1922 года было определено, что в случаях, когда дознанием были добыты данные, изобличающие кого-либо в преступлении, по которым обязательно предварительное следствие, органы дознания, сообщив об этом немедленно следователю и прокурору, должны были передать весь материал дознания следователю. Причем сделать это следовало незамедлительно, не выжидая окончания месячного срока, установленного ст. 107 УПК РСФСР 1922 года для производства дознания, принимая до вступления следователя в дело лишь меры, препятствующие уничтожению следов преступления или уклонению подозреваемого от следствия и суда.

Предварительное следствие было обязательным по делам, подсудным народным судам, рассматриваемым с участием шести народных заседателей, а также по делам, подсудным революционным трибуналам. По остальным делам суд при решении вопроса по существу мог ограничиться материалами дознания (ст. ст. 26 и 110 УПК РСФСР 1922 г.).

Из вышеупомянутого можно сделать вывод, что разработчики УПК РСФСР 1922 года предполагали, что следователь от органа дознания должен был получать не только материал об установленном факте преступления, но и, что важнее всего, самого подозреваемого, что исключало необходимость следователю выполнять сыскные функции, обнаруживая лицо, совершившее преступление. Этим путем решался вопрос о нормативном создании условий, обеспечивающих объективность следователя в ходе предварительного следствия при выполнении им исключительно функций по оценке и исследованию материалов, собранных в ходе дознания и изобличающих подозреваемого¹⁸.

Постановлением ВЦИК от 15 февраля 1923 года был утвержден новый УПК РСФСР¹⁹. В нем деятельность органов милиции и уголовного розыска как органов дознания несколько видоизменилась и до некоторой степени упорядочилась. Были уточнены процессуальные полномочия органов дознания в зависимости от характера уголовных дел.

Статья 98 УПК РСФСР устанавливала, что «деятельность органов дознания различается в зависимости от того, действуют ли они по делам, по которым производство предварительного следствия является обязательным, или же по делам, по которым акты их могут послужить основанием к преданию суду без производства предварительного следствия».

Тем не менее УПК РСФСР 1923 года не уточнял, какие именно учреждения, указанные в последнем пункте ст. 102 УПК РСФСР 1922 года, являются органами дознания, ничего не упоминал о конкретных аппаратах и должностных лицах²⁰.

В целом же новая редакция кодекса не сохранила существенных изменений, касавшихся производства дознания.

При этом в практике органов дознания, особенно таких, как милиция и уголовный розыск, возник ряд вопросов, требовавших законодательного их разрешения. В связи с этим 22 марта 1924 года НКЮ и НКВД издали инструкцию органам милиции «О порядке производства дознания». В ней впервые были сформулированы задачи органов милиции при производстве

дознания, дано определение этого института и указана его цель. Органы милиции должны были стремиться к тому, чтобы ни одно уголовное преступление не оставалось не обнаруженным, а преступник – не наказанным. От них требовалось строго соблюдать социалистическую законность при производстве дознания. Под дознанием понималось исследование уголовного дела (по горячим следам), направленное к обнаружению обвиняемого и собиранию доказательств его виновности²¹. Задача дознания заключалась в немедленном собирании и представлении в распоряжение судебной власти материала, необходимого для судебного исследования и рассмотрения дела по существу.

Производство дознания по делам, по которым предварительное следствие было обязательным, оставалось неизменным.

К концу 1920 года функция дознания стала одной из основных в деятельности милиции и была сравнительно полно регламентирована нормативными актами. Материалы дознания признавались источниками доказательств. Поэтому в «Инструкции народным следователям», изданной в октябре 1920 года, указывалось на возможность замены предварительных актов следствия актами дознания. Это было значительным шагом вперед по сравнению с дореволюционным законодательством, не относившим материалы дознания к источникам доказательств и исключавшим возможность ссылаться на них при вынесении обвинительного или оправдательного приговора²².

¹ СУ РСФСР. 1917. - № 1, ст. 15.

² Чельцов-Бебутов М.А. Курс уголовно-процессуального права. Очерки по истории суда и уголовного процесса в рабовладельческих, феодальных и буржуазных государствах. – СПб.: Равена, Альфа, 1995. С. 827 - 828.

³ Ленин В.И. Полн. собр. соч. Т. 41. С. 383.

⁴ Смитенко З.Д. К истории становления дознания. // Труды Киевской высшей школы. Вып. 12. Киев, 1978. С. 91.

⁵ Смитенко З.Д. Указ. соч. С. 91 - 92.

⁶ Материалы НКЮ РСФСР. Вып. 2. М., 1918. С. 104 - 106.

⁷ Смитенко З.Д. Указ. соч. С. 92.

⁸ Там же.

⁹ СУ РСФСР. 1918. № 75, ст. 813.

¹⁰ Крылов И.Ф. Бастрыкин А.И. Указ. соч. С. 103.

¹¹ СУ РСФСР. 1918. № 55, ст. 608.

¹² СУ РСФСР. 1920. № 83, ст. 407.

¹³ Нормативные акты о строительстве и деятельности советской милиции в 1917-1920 гг. М., 1968. С. 97 - 140.

¹⁴ Семенов В.М. Организация суда и прокуратуры в СССР: Учебное пособие. – Свердловск, 1973. С. 234.

¹⁵ ГАРФ. Ф. 393. Оп. 37. Д. 13. Л. 21.

¹⁶ СУ РСФСР. 1922. № 20-21, ст. 230.

¹⁷ Гирько С.И. Указ. соч. С. 45.

¹⁸ Васильев О.Л. Модель построения предварительного расследования по УПК 1922 года как возможный ориентир реформы современного предварительного следствия. // Российский следователь. 1999. - № 1. С. 31.

¹⁹ СУ РСФСР. 1923. № 7, ст. 106.

²⁰ Рыжаков А.П. Органы дознания в уголовном процессе. М.; Городец, 1999. С. 13.

²¹ Крылов И.Ф., Бастрыкин А.И. Указ. соч. С. 104 - 105.

²² Смитенко З.Д. Указ. соч. С. 93 - 94.