

## ЧАСТЬ I. ПАРАДИГМЫ СОВРЕМЕННОЙ НАУКИ

*Соловьев Владимир Владимирович*

### ОРГАНИЗАЦИЯ И ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ДОЗНАНИЯ В 1917–1930 ГГ.

**Ключевые слова:** *юриспруденция, закон, правопорядок, предварительное расследование, дознание, комиссариат, милиция, уголовный розыск, преступление, функции.*

*В статье рассматривается состояние правового регулирования предварительного расследования, осуществлявшегося Народным Комиссариатом внутренних дел РСФСР (далее: НКВД), который был органом исполнительной власти с обширной компетенцией. Освещается вопрос особенностей организации и развития дознания как важной части работы правоохранительных органов, проходившей в сложной политической и экономической обстановке в стране (гражданская война, интервенция, небывалый рост преступности и др., а с переходом к миру – в обстановке НЭП). Свойственная периоду 1917–1930 гг. подвижность содержания понятий «дознание» и «предварительное расследование», перманентное изменение компетенции органов внутренних дел в данной области их деятельности обусловили повышенное внимание к вопросам сотрудничества с другими государственными органами, занятыми борьбой с преступностью. Накопленный в сфере их взаимодействия опыт также представляет большую ценность как с научно-теоретической, так и с прикладной точек зрения, т.к. может быть творчески использован в наши дни.*

**Keywords:** *jurisprudence and law, law and order, a preliminary investigation, inquiry, Commissioner, the police, criminal investigation, crime functions.*

*The article discusses the state of the legal regulation of the preliminary investigation carried out by the People's Commissariat of Internal Affairs of the Russian Federation (hereinafter: the NKVD), who was executive agency with extensive expertise. Highlights the issues and characteristics of the organization of the inquiry as an important part of law enforcement, held in a difficult political and economic situation in*

*the country (the civil war, intervention, an unprecedented rise in crime, etc. And with the transition to the world – in an atmosphere of NEP). Inherent in the period 1917–1930 the mobility of the concept of «inquiry» and «preliminary investigation», a permanent change in the competence of the bodies of internal affairs in the field of their activities led to increased attention to issues of cooperation with other government agencies engaged in the fight against crime. Accumulated in their interaction experience is also of great value as a scientific theoretical and applied points of view, because It can be used creatively today.*

Рост преступности в стране всегда будет являться главной угрозой для развития государства, в силу чего любые изменения в сфере государственной и общественной жизни требуют, прежде всего, минимизации последствий влияния растущего криминала. В связи с этим, реформирование органов, осуществляющих расследование преступлений, означает осуществление преобразований во всех сферах жизни страны, и в первую очередь – повышение эффективности деятельности правоохранительного механизма государства.

Следует отметить, что важнейшей характеристикой предварительного расследования преступлений является его организация, исследованию которой посвятили свои труды многие российские и советские процессуалисты. Однако ее изучение никогда не будет считаться завершенным, поскольку постоянное изменение общественных отношений в стране неизбежно влечет за собой изменения в федеральном законодательстве.

Таким образом, поиск путей совершенствования предварительного расследования сохранил свою актуальность на всех этапах исторического развития, а его содержание всегда представляло собой сложную, порой дискуссионную проблему, особенно в организационно-правовом аспекте. Научные изыскания в этой сфере направлены на дальнейшее повышение его эффективности и предполагают учет и возможное использование результатов накопленного исторического опыта в современных условиях.

В этом отношении значительный интерес представляет история Наркомата внутренних дел РСФСР, который являлся органом исполнительной власти с обширной компетенцией. В число возложенных на него задач входило и расследование преступлений. Опыт его перестроения и приспособления к постоянно меняющимся условиям, в зависимости от политической и экономической ситуации в стране (гражданская война, интервенция, небывалый рост преступности и др., а с переходом к миру – в обстановке НЭП), может быть творчески использован в настоящее время для создания органа расследования, отвечающего всем потребностям современного общества.

Так, в ходе Великой Октябрьской социалистической революции прежняя система правоохранительных органов прекратила существование. Каких-либо конкретных указаний местам по поводу организации новых органов предварительного расследования дано не было, поэтому органы борьбы с преступностью, осуществлявшие предварительное расследование, создавались в зависимости от складывающейся в регионе оперативной обстановки. Эти органы создавались Советами на местах, на основе собственного опыта.

Следует отметить, что в первых нормативных актах, изданных после Октябрьской революции, термин «дознание» не использовался, а все действия по установлению признаков и обстоятельств совершенного преступления назывались равнозначными понятиями «расследование» и «следствие», которое возлагалось на следственные комиссии или постоянных местных народных судей. Впервые термин «дознание» появился в «Инструкции следователям ЧК по борьбе с контрреволюцией и спекуляцией», выработанной на Всероссийской конференции ЧК 13 июня 1918 г.: «ЧК по делам контрреволюционным, спекулятивным и преступлениям по должности не ведут следствия в полном объеме, а лишь производят предварительное дознание». «Цель предварительного дознания – раскрытие существенного государственного преступления» [5, с. 49].

Большое значение для правового регулирования дознания имела Инструкция «Об организации и действии местных народных судов», утвержденная НКЮ

РСФСР 23 июля 1918 г., в которой дознание впервые было признано самостоятельной формой предварительного расследования [9, 1918. №53. Ст. 597].

Накопленный в первый год опыт правового регулирования был обобщен в Инструкции НКВД РСФСР и НКЮ РСФСР «Об организации Советской Рабоче-крестьянской Милиции» от 12 октября 1918 г., уделившей значительное внимание вопросам расследования [9, 1918. №75. Ст. 813].

В инструкции подчеркивалось, что в обязанности милиции по охране безопасности и общественного благоустройства, помимо прочих, входит «производство дознания по уголовным преступлениям и проступкам и содействие исполнению судебных приговоров».

Инструкцией, к ведению милиции были отнесены дополнительные обязанности по производству дознания, которые конкретизировались следующим образом:

- производство розыска и дознания по уголовным делам под руководством и по указанию народных судей и следственных комиссий;
- выполнение поручений судебных и следственных органов по задержанию и доставке в суд лиц, причастных к преступлениям либо допроса обвиняемых, задержание подозреваемых в преступлениях и препровождение их в местные народные суды или следственные комиссии по принадлежности;
- доставление в суды обвиняемых и других участников уголовного судопроизводства, а равно и взятие под стражу (во исполнение соответствующего постановления суда);
- приведение в исполнение судебных приговоров;
- вручение повесток (в случае отсутствия специально уполномоченных лиц);
- хранение вещественных доказательств;
- производство обысков, осмотров и выемок как по постановлениям народных судов и следственных комиссий, так и в особых случаях по собственной инициативе для пресечения сокрытия следов преступления.

Инструкцией предписывалось обязательное составление протоколов и актов о преступлениях, как «обнаруженных самой милицией, так и ставших ей известными из заявлений лиц и учреждений». О каждом случае задержания лица, причастного к преступлению, милиция была обязана составлять протокол «с точным обозначением места, дня и часа задержания, а равно и основания применения этой меры».

Помимо вышеуказанного, Инструкцией устанавливалось обязательное участие представителя домового комитета (управляющего или заведующего домом), а в селениях – не менее двух соседей в качестве понятых при производстве таких процессуальных действий, как обыски, осмотры и выемки с незамедлительным уведомлением ближайшего народного суда или следственной комиссии.

Названные положения развивались в «Инструкции о порядке производства обысков и арестов», гласившей, что дознание должно производиться с максимальной полнотой, точностью и основательностью, и передаваться «вполне законченными». По завершённым и уже направленным в суд материалам дознания никакие обыски, выемки и аресты не допускались [11, Ф-393. Оп. 10. Д. 1. Л. 262–263].

Как видно из приведенных данных, с момента возникновения советской милиции, регламентации ее деятельности по производству дознания уделялось большое внимание, тем самым создавались гарантии законности и обоснованности действий и решений органов, осуществляющих эту деятельность.

Таким образом, Инструкцией «Об организации Советской Рабоче-крестьянской Милиции» были введены юридические основы ведомственного правового регулирования предварительного расследования, осуществлявшегося милицией и определяла милицию, как субъект дознания (т.к. предварительное следствие было нормативно закреплено за народными судьями и следственными комиссиями), а деятельность органов дознания в Советском государстве с первых лет носила процессуальный характер и имела для суда доказательственное значение, в отличие от дореволюционного порядка расследования.

5 октября 1918 г. был создан советский уголовный розыск, который занял важное место в системе расследования преступлений. Согласно утвержденному коллегией НКВД РСФСР «Положению об организации отдела уголовного розыска», в составе Главного управления советской рабоче-крестьянской милиции было учреждено Центральное управление уголовного розыска (Центророзыск), а также закрепляло процессуальное начало в деятельности уголовного розыска (ст. 10) [2, с. 8–9].

В это же время появляются две новые формы производства дознания:

– по большинству общеуголовных преступлений органы милиции самостоятельно завершали расследование преступлений и направляли законченное уголовное дело в суд;

– по наиболее сложным и тяжким преступлениям они ограничивались проведением неотложных следственных действий, после выполнения которых, передавали все материалы соответствующим следственным органам, которые занимались дальнейшим расследованием.

В свою очередь первый вид дознания подразделялся на подвиды:

– по преступлениям, за совершение которых мера пресечения не превышала одного года лишения свободы, акты дознания направлялись непосредственно в суд и являлись основанием для привлечения обвиняемого к суду;

– по преступлениям, за совершение которых мера пресечения была свыше одного года лишения свободы, материалы произведенного расследования орган дознания направлял прокурору, который принимал процессуальное решение о дальнейшей их судьбе.

В связи с тем, что срок дознания составлял один месяц, законченные дела по совершенным преступлениям, по которым предварительное следствие было обязательным, орган дознания имел право передать следователю, не дожидаясь окончания срока.

Так как советское право еще не определило принципиальной разницы между дознанием и следствием, с точки зрения процессуального содержания этой деятельности, дознание производилось по правилам, установленным для

предварительного следствия. Различие было только в том, что органы дознания (в частности, милиция) имели право заканчивать расследование только по делам определенной категории (менее сложным и тяжким).

По любому делу, отнесенному к компетенции органов дознания, могли выполняться отдельные следственные действия. Допускалось, что следователь, получив уголовное дело от органа дознания, мог не производить предварительного следствия, а ограничиться производством необходимых следственных действий, если поступившие материалы дознания будут признаны достаточно полными.

Таким образом, предварительное расследование, как и прежде, осуществлялось в основном органами дознания, и каких-либо существенных отличий между дознанием и предварительным следствием не было.

Порядок производства основных следственных действий органами дознания был определен ведомственными (в том числе региональными) инструкциями. В качестве примера можно назвать «Инструкцию по разграничению функций Екатеринбургской Губернской Рабоче-крестьянской милиции и Губернского уголовного розыска» [11, Ф-393. Оп. 37. Д. 3. Л. 104–107], «Инструкцию по Уголовному розыску» [4, с. 68–72], разработанную Центральным управлением уголовного розыска, и др.

Вышеуказанные нормативные акты касались, преимущественно, различных отдельных аспектов правового регулирования деятельности органов дознания. Их разработку и принятие следует рассматривать как свидетельство интенсивного поиска и центром и местами некоего универсального решения, одно из которых сводилось к необходимости создания единого следственно – розыскного аппарата и передача уголовного розыска в ведение НКЮ РСФСР.

В развитие данного курса, весной 1920 г. решение вопроса создания единого следственно-розыскного аппарата было переведено в практическую плоскость, а уже 2 апреля 1920 г. коллегия НКВД РСФСР под председательством Ф.Э. Дзержинского постановила «признать слияние уголовного розыска и следствия необходимым», а для объединения всей борьбы с преступностью «создать при исполкомах особый постоянный орган, подчинив его НКВД РСФСР. Таким образом,

Уголовный розыск должен был стать вспомогательным органом, по отношению к НКЮ РСФСР в сфере производства дознания, и в исключительных случаях, даже при производстве предварительного следствия в порядке замены следователей трибуналов или народных следователей, а также в порядке исполнения их отдельных поручений.

В условиях гражданской войны и иностранной военной интервенции, при непрекращающемся росте преступности Советская власть вынуждена была принимать меры, продиктованные обстановкой. ВЧК, ее органы на местах, аппараты уголовного розыска ряда крупных городов получили право на применение внесудебной репрессии: коллегии чрезвычайных комиссий – вплоть до расстрела, коллегии уголовных розысков своими решениями могли изолировать в лагеря на срок до трех лет. Расследование (или правильнее сказать, предварительная проверка) в таких случаях производилась в упрощенном порядке, возможности внешнего контроля и надзора за законностью действий органов дознания сводились к минимуму.

Стирание грани между дознанием и следствием происходило в несколько иных формах. Так, в начале 1921 г. по решению Президиума Мосгорсуда была создана камера народного суда при МУРе. Перед ней были поставлены такие задачи как: 1) изолировать опасный уголовный элемент, который формально не уличен в конкретных преступлениях; 2) проверить и проконтролировать МУР, чтобы не допустить ошибки «в которую мог впасть МУР, добившись права изоляции в административном порядке». Действовала камера следующим образом: она выносила приговоры согласно исполненным типографским способом заключений МУРа, гласивших, что «судимости и приводы дают полную уверенность в крайне вредном пребывании (имярек) на свободе для республики». Далее следовала просьба МУРа о тюремном заключении для признаваемого опасным лица, «независимо от отсутствия в настоящий момент какого-либо преступного деяния». Приговоры этой камеры повторяли дословно заключения МУРа и выносились на срок от нескольких месяцев до нескольких лет лишения свободы [8, с. 5–6].



Приведенные примеры лишь подтверждают тот факт, что идея объединения дознания и следствия, процессуального упрощенчества, отказа от процессуальных форм в условиях гражданской войны пустила глубокие корни.

Окончание войны, переход к новой экономической политике обусловили масштабные преобразования во всех сферах общественной и государственной жизни, в том числе и в организации борьбы с преступностью. Существенные изменения были осуществлены в правовом регулировании дознания. Достаточно сказать, что в 1921 г. Главным управлением милиции были изданы ряд приказов, регламентировавших порядок дознания («О деятельности уголовно розыскных учреждений», «О правилах производства обысков» и др.).

Так, приказом начальника милиции РСФСР № 21 от 9 марта 1921 г. «О деятельности уголовно-розыскных учреждений» [11, Ф-393. Оп. 31. Д. 27. Л. 85–86 об.] акцентировалось внимание на взаимоотношениях между уголовно-розыскными органами и внешней милицией при выявлении правонарушений, содержащих в себе признаки уголовного преступления. Положения приказа разграничили обязанности уголовного розыска и милиции по следующим основаниям:

- в непосредственные обязанности общей милиции входило самостоятельное производство дознания только по малозначительным преступлениям, не представляющих большой общественной опасности, в числе которых входили и обязанности по оказанию непосредственной помощи уголовному розыску;

- в исключительные обязанности уголовного розыска входило производство всех оперативно-розыскных действий, а основных – осуществление дознания по основной массе преступлений (за исключением отнесенных к компетенции милиции).

Приказ начальника милиции РСФСР № 24 от 16.03.1921 г. «О правилах производства обысков» [11, Ф-393. Оп. 31. Д. 341. Л. 46–48] содержал указания для сотрудников милиции, участвующих в производстве обысков. Так, основанием для производства обыска являлось наличие достаточных сведений о том, что в местах его проведения могут находиться необходимые для скорейшего раскры-

тия дела вещественные доказательства либо разыскиваемый преступник, т.к. согласно п. 1 Приказа – «обыск – это вторжение в наиболее скрытую сферу частной жизни граждан и должен производиться лишь в случае крайней необходимости».

К таким случаям требованиями приказа были отнесены:

- подозрение в отношении обыскиваемого лица на причастность в совершении преступления;
- предположение соответствующего органа власти;
- качественно проверенное расследование по устному либо письменному заявлению.

Данным приказом предусматривалось и обязательное наличие у сотрудника, производившего обыск ордера, выданного начальником уголовно-розыскного учреждения.

Таким образом, производство дознания по-прежнему оставалось в компетенции уголовного розыска, причем как единственного его субъекта.

– 25 мая 1922 г. на 3-й сессии ВЦИК IX созыва был принят Уголовно-процессуальный кодекс РСФСР (далее УПК РСФСР) [9, 1922. №20–21. Ст. 230], который к числу органов, наделенных правом осуществления дознания отнес:

- органы Милиции и Уголовного розыска;
- органы Государственного Политического Управления, а также органы податной, продовольственной, санитарной, технической, торговой инспекции и инспекции труда, по делам, отнесенным к их ведению;
- правительственные учреждения и должностные лица, по делам о проступках, подлежащих дисциплинарному взысканию, которые «могут производить дознание о таковых с тем, что дело в течение 3-х суток передается по подсудности, если оно не направлено в административном порядке».

УПК РСФСР 1922 г. содержал обширную систему процессуальных норм, подробно регламентирующую деятельность органов дознания по расследованию преступлений. Так, гл. 8 «О дознании», устанавливалось определенное различие между дознанием, как одним из направлений деятельности (функций) милиции и следствием, проводимым следователем.

Дознание рассматривалось как первичное простейшее расследование (первоначальные процессуальные действия), а ее процессуальные функции различались в зависимости от того, действовали они по делам, где предварительное следствие обязательно, или по делам, где предварительное следствие не обязательно. По преступлениям, где проведение предварительного следствия было обязательно, органы дознания ограничивались лишь производством неотложных следственных действий, их акты приобретали юридическую силу доказательств, а порядок производства дознания был приближен к предварительному следствию.

Ст. 103 УПК РСФСР 1922 г. были более четко определены задачи дознания, для реализации которых, в случаях, когда «имелись достаточные основания полагать, что следы преступления и другие вещественные доказательства могут быть уничтожены или скрыты», а также увеличено число следственных действий, которые могли проводить органы дознания как неотложные, отнесенные к компетенции следователей, а именно: опрос подозреваемых и свидетелей; выемка; обыск; осмотр; освидетельствование.

В феврале 1923 г. на 4-ой сессии ВЦИК IX созыва было принято решение о приведении УПК РСФСР в соответствие с «Положением о судеустройстве РСФСР». УПК РСФСР 1923 г. [9, 1923. №7. Ст. 106], являвшийся редакцией УПК 1922 г., в основном сохранил процессуальную регламентацию дознания, принятую последним, но более четко определил процессуальные полномочия органов дознания в зависимости от характера расследовавшихся уголовных дел.

Так, в УПК РСФСР 1923 г. указывалось, что функции органов дознания различаются в зависимости от того, действуют они по делам, по которым производство предварительного следствия является обязательным, или по которым акты дознания могли служить основанием к приданию обвиняемого суду без производства предварительного следствия (ст. 98), т.к. последнее было обязательно лишь по делам, рассматриваемым губернскими судами и трибуналами, по всем остальным – предварительное следствие и отдельные следственные действия

производятся по особому постановлению народного судьи или по предложению прокурора.

Требованиями ст. 99 УПК РСФСР 1923 г. устанавливалось, что сотрудники органа дознания имели право производства таких процессуальных действий как:

- допроса подозреваемых и свидетелей;
- выемок, обысков, осмотров и освидетельствований (в случаях достаточных оснований полагать, что следы преступления и другие вещественные доказательства могут быть уничтожены или скрыты).

О всех произведенных процессуальных действиях, предпринятых в порядке данной статьи, органы дознания были обязаны немедленно сообщить прокурору, а по делам, где предварительное следствие обязательно – еще и следователю. Требованиями настоящей статьи не исключалась возможность проведения сотрудниками дознания и иных процессуальных действий, однако оговаривалось, что они могут производиться только с разрешения прокурора и при личном присутствии последнего.

В случае направления материалов дознания в следственный орган, последний, если признает материал достаточно полным, в праве не производить следствия, а ограничится производством таких следственных действий как (ст. 109):

- предъявление обвинения;
- допрос обвиняемого;
- составление обвинительного заключения.

Задержание органами дознания лица подозреваемого в совершении преступления (когда производство предварительного следствия является обязательным) допускалась как мера предупреждения уклонения подозреваемого от следствия и суда и лишь в следующих случаях (ст. 100):

- преступник застигнут при подготовке, совершении преступления или непосредственно после его совершения;
- потерпевший или очевидцы укажут на данное лицо, как на совершившее преступление;

- при подозреваемом или в его жилище будут найдены явные следы преступления;
- подозреваемый покушался на побег или задержан во время побега;
- подозреваемый не имеет места постоянного жительства, или места постоянного рода занятий;
- не установлена личность подозреваемого.

В случаях, когда производство предварительного следствия не обязательно, УПК РСФСР 1923 г. устанавливал, что органы дознания обязаны руководствоваться требованиями статей гл. 9 (общие условия предварительного следствия).

Таким образом, дознание и предварительное следствие стали представлять собой две ступени предварительного расследования преступлений, т.к. границы между органами, выполняющими данные функции, в принципе установлены не были.

Дальнейшее проведение курса сближения предварительного следствия и дознания обосновывалось руководящими работниками на V Всероссийском съезде деятелей советской юстиции в марте 1924 г., на котором отмечалось, что дознание «никакой органической особенностью от следствия не отличается...», чтобы можно было говорить, что дознание противопоставляется следствию как область несудебная области судебной». С точки зрения профессора А.Я. Вышинского, предварительное следствие необходимо лишь по делам о преступлениях против государства, должностных лиц, народного хозяйства, жизни граждан и вооруженных сил, по всем остальным категориям дел следствие необходимо считать излишним, как общее правило, и достаточным лишь производства дознания. Материалы дознания, по его мнению, необходимо направлять: в случае прекращения дела – следователю участка, на территории которого произошло преступление, который должен выносить постановление о прекращении уголовного дела (за исключением случаев, прекращение которых предоставить дознанию); в случае обязательного предания суду – непосредственно в суд [10, с. 299–300].

С учетом предложений А.Я. Вышинского, на 2-й сессии ВЦИК РСФСР XI созыва было принято решение «приравнять дознание к следствию как области

одной и той же судебной работы» [6, с. 267], которое в дальнейшем было реализовано постановлением ВЦИК РСФСР от 16 октября 1924 г. «О дополнениях и изменениях Уголовно-процессуального кодекса РСФСР» [9, 1924. №78. Ст. 784], установившим единую систему органов предварительного расследования преступлений: орган дознания – следователь – прокурор.

Все они находились в последовательной процессуальной подчиненности между собой, причем основное место в этой системе занимал следователь, который одновременно являлся представителем органа надзора и руководства дознанием, а также представителем органа расследования по делам, требующим обязательного предварительного следствия.

Таким образом, к характерным чертам дознания 1917–1924 гг. можно отнести следующие:

- основным органом дознания являлась милиция;
- режим производства дознания был приближен к режиму производства предварительного следствия;
- средства, используемые при производстве дознания стали носить процессуальный, а не розыскной характер;
- акты дознания приобрели юридическую силу доказательств наравне с актами предварительного следствия.

Автором замечено, что в 1917–1924 гг. дознание постепенно эволюционировало в самостоятельную форму расследования преступлений. К 1924 г. оно стало представлять собой уголовно-процессуальную деятельность милиции и ряда иных органов, осуществляемую ими, наряду с другими направлениями деятельности.

В 1924 г. решением V Всероссийского съезда деятелей Советской юстиции был определен перечень конкретных статей УПК, по которым предварительное следствие обязательно, чем подтвердилась явная тенденция сближения дознания и предварительного следствия, которая в последующие годы продолжала усиливаться.

Приказом ЦАУ НКВД РСФСР от 3 сентября 1925 г. была объявлена «Инструкция органам милиции о порядке производства дознаний», согласно которой: «дознанием называлось исследование уголовного дела (по горячим следам), направленное к обнаружению обвиняемого и собиранию доказательств его виновности. Цель дознания заключалась в том, чтобы немедленно собрать и предоставить в распоряжение судебной власти материал, необходимый для судебного исследования и рассмотрения уголовных дел» [3, с. 163].

Осуществляя ее, органы милиции, производящие дознание, должны были стремиться к тому, чтобы «ни одно уголовное преступление и ни какое лицо, виновное в преступлении или проявившее действие, свидетельствующее о серьезной угрозе советскому правопорядку, не оставалось не обнаруженным и не переданным в ведение судебной власти» [3, с. 164].

Непосредственное производство дознания возлагалось: в городах – на участковых надзирателей или заменяющих их старших милиционеров, а в сельских местностях – на волостных милиционеров, в более важных случаях производство дознаний могло быть поручено Начальникам Отделений милиции районов и волостей и их помощникам, а также инспекторам и инструкторам управлений милиции.

Помимо вышеуказанной информации, Инструкция содержала подробный перечень действий органов милиции при производстве дознания по отдельным видам преступлениям, таким как: массовые беспорядки; убийство; телесные повреждения и насилия над личностью; половые сношения с лицами, не достигшими половой зрелости и изнасилование; поджоги; тайное и открытое похищение чужого имущества и др.

Ряд последующих актов расширил процессуальную самостоятельность милиции как органа дознания. Так, в марте 1925 г. НКЮ РСФСР упростил порядок прекращения дел при отсутствии в них признаков преступления или необнаружении виновных (в порядке ч. 1 ст. 105 УПК РСФСР). А Инструкция НКВД РСФСР о порядке производства дознания закрепила право милиции и уголовного розыска на самостоятельное прекращение уголовных дел, не представляющих

большой общественной опасности (гл. 2, § 2). Постановлением ВЦИК и СНК РСФСР от 22 ноября 1926 г [9, 1926. №85. Ст. 624] процессуальные права органов дознания были расширены еще больше, в частности, им предоставлялось право приостанавливать и прекращать уголовные дела, находившиеся у них в производстве.

5 июля 1929 г. был разослан Циркуляр НКЮ РСФСР «Об упрощении уголовного процесса» [9, 1929. №36. Ст. 141], предписывавший, что возбуждение уголовного преследования и принятие дела к своему производству «должно оформляться в виде резолюции милиционера, следователя или прокурора на поступившей жалобе, заявлении или переписке», а не вынесением соответствующего постановления.

В органах милиции упрощенчество проявилось в завуалированной форме сокрытия преступлений от учета. По делам с незначительным материальным ущербом расследование не начиналось до момента обнаружения подозреваемых лиц. Материалы хранились как простая переписка, дело не возбуждалось, а числилось в «розыскных» материалах. Подобная форма «расследования» открывала возможность как для безответственного отношения к делу, поскольку внешние показатели раскрываемости были благополучными, так и для прямых злоупотреблений.

Такое явление имело некоторые объективные причины. Органы милиции зачастую были перегружены мелкими «делами» порой на действительно ничтожную сумму (например – кража почтовой марки), а самостоятельно прекращать их до 1929 г. они не имели права. Стремление «разгрузиться» от подобных дел и нашло свое выражение в вышеуказанной форме, возникшей на волне общего упрощенчества и нашедшей отражение в циркуляре НКВД и НКЮ РСФСР от 3 ноября 1930 г. «О замене формального расследования по делам о мелких кражах активным розыском» [1, с. 730–731].

В данном циркуляре предусматривалось, что по заявлениям граждан, должностных лиц и учреждений о мелких кражах, когда не было данных о виновных и подозреваемых, следовало вести не расследование, а активный розыск, о чем



уведомлять потерпевших. Выписка из заявления с перечислением похищенных вещей и их примет направлялась сотруднику для ведения активного розыска. Только при обнаружении подозреваемых милиция приступала к расследованию, причем установленный законом срок исчислялся со дня положительного результата розыска, а не со дня принятия заявления. Если в течение двух недель активный розыск не давал результатов, то материалы подшивались в особый наряд с сообщением об этом потерпевшему.

Здесь же подчеркивались недопустимость пассивного выжидания истечения двухнедельного срока и необходимость активного розыска. Эти заявления подлежали включению в статистические данные и указывались в отчетности.

Значительные изменения в деятельность органов дознания были внесены постановлением ВЦИК и СНК РСФСР от 20 октября 1929 г., утвержденным 2-й сессией ВЦИК РСФСР XIV созыва, которым был расширен круг дел, отнесенных к компетенции органов дознания, а их полномочия практически уравнивались с полномочиями следователя. Органам дознания предоставлялось право самостоятельно прекращать уголовные дела, и что особенно важно – «по разрешению прокурора следователь мог передать расследование любого дела о преступлениях ... иным органам расследования», т.е. чаще всего милиции как органу дознания [9, 1929. №78. Ст. 756].

Реализация данного постановления на практике привела к тому, что подавляющее большинство дел стало расследоваться именно органами дознания, в частности милицией и органами Уголовного розыска.

Таким образом, можно сделать следующие выводы:

1. В первые годы советской власти, рабочая милиция не являлась штатным государственным органом, однако законодательные акты предусматривали ее привлечение к предварительному расследованию преступлений.
2. В первых нормативных актах, изданных после Октябрьской революции, термин «дознание» не использовался: все действия по установлению признаков преступления и обстоятельств совершенного преступления именовались равно-

значными понятиями «расследование» и «следствие». Впервые термин «дознание» появился в «Инструкции следователям ЧК по борьбе с контрреволюцией и спекуляцией», а одним из первых органов дознания в советском уголовном процессе в октябре 1918 г. стала милиция.

3. Инструкцией «Об организации и действии местных народных судов» от 23 июля 1918 г., дознание впервые было признано самостоятельной формой предварительного расследования, а материалам дознания придано доказательственное значение.

4. Инструкцией «Об организации Советской Рабоче-крестьянской Милиции» были введены юридические основы ведомственного правового регулирования предварительного расследования, осуществлявшегося милицией и определяла ее, как субъект дознания (т.к. предварительное следствие было нормативно закреплено за народными судьями и следственными комиссиями).

5. В период 1917–1921 гг. дознание как вид предварительного расследования не имело четкой нормативной регламентации, сведения об органах, его производящих, отрывочны и не систематизированы, однако, процессуальные формы дознания, сложившиеся к концу 1921 г., были приняты за основу уголовно – процессуальным законодательством и оказали существенное влияние на дальнейшее развитие предварительного расследования.

6. В «Положении и Инструкции о следственно – розыскной милиции» впервые была предпринята попытка разграничения прав и обязанностей сотрудников уголовного розыска и следствия внутри следственно – розыскного аппарата, так как розыск и следствие тесно связаны между собой, но существенно различались по юридической природе.

7. К концу 1923 г., дознание и предварительное следствие стали представлять собой две ступени предварительного расследования преступлений, т.к. границы между органами, выполняющими данные функции, в принципе установлены не были. Данные изменения уголовно-процессуального законодательства в еще большей степени приблизили дознание к предварительному следствию.

8. С принятием постановления ВЦИК от 16 октября 1924 г. «О дополнениях и изменениях Уголовно-процессуального кодекса РСФСР», более четко оформились два вида деятельности органов дознания: производство первоначальных следственных действий, задержание лиц по подозрению в совершении преступлений, выявление и сохранение следов преступления; производство расследования в полном объеме, а процессуальные нормы, регламентировавшие производство предварительного следствия, стали распространяться на институт дознания.

Постановлением ВЦИК и СНК РСФСР от 20 октября 1929 г., утвержденным 2-й сессией ВЦИК РСФСР XIV созыва, был расширен круг дел, отнесенных к компетенции органов дознания, а их полномочия практически уравнивались с полномочиями следователя.

### *Список литературы*

1. Бюллетень НКВД РСФСР. – 1930. – №36.
2. Вестник Народного Комиссариата внутренних дел. – 1918. – №24.
3. Инструкция органам милиции о порядке производства дознания. Действующие распоряжения по милиции. – М., 1928.
4. Милиция России: Документы и материалы. 1917–1999. Т. 1. 1917 – 1934 / Авт.-сост.: А.Я. Малыгин, Р.С. Мулукаев [и др.]. – Саратов: СЮИ МВД России. 2000.
5. Необходимое руководство для агентов Чрезвычайных комиссий: Издание Волынской Губернской Чрезвычайной комиссии по борьбе с контрреволюцией, спекуляцией и преступностью по должности. – 1920.
6. Похмелкин В.А. Понятие дознания в советском уголовном процессе // Ученые записки Пермского государственного университета (юридические науки). – Пермь, 1958. – Т. XV. – Вып. 3.
7. Сборник приказов начальника ЦАУ – Начальника милиции Республики. – М., 1925. – №13.
8. Славин И. Наказуема ли уголовная неблагонадежность (административная и судебная практика) // Еженедельник советской юстиции. – 1922. – №14–15.

9. Собрание узаконений и распоряжений рабочего и крестьянского правительства: Систематический сборник важнейших декретов. – М., 1942.

10. Тезисы доклада А.Я. Вышинского по п. 5 повестки дня V Всероссийского съезда деятелей советской юстиции: «Вопросы уголовно-судебного процесса» // Еженедельник советской юстиции. – 1924. – №12–13.

11. Государственный архив Российской Федерации (ГАРФ).

---

**Соловьев Владимир Владимирович** – соискатель ученой степени канд. юрид. наук ФГКОУ ВПО «Московский университет МВД им. В.Я. Кикотя», Россия, Москва.

---