

УДК 343.1
ББК 67.411

А.Г. МАРКЕЛОВ, Д.В. ИВАНОВ

**ПРОИЗВОДСТВО ОРГАНАМИ ДОЗНАНИЯ
В ЛИЦЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО ПОЖАРНОГО НАДЗОРА
ФЕДЕРАЛЬНОЙ ПРОТИВОПОЖАРНОЙ СЛУЖБЫ
НЕОТЛОЖНЫХ СЛЕДСТВЕННЫХ ДЕЙСТВИЙ
ПО УГОЛОВНЫМ ДЕЛАМ**

Ключевые слова: Уголовно-процессуальный кодекс РФ, органы государственного пожарного надзора федеральной противопожарной службы, органы дознания, производство неотложных следственных действий.

Рассмотрены актуальные в современном уголовном судопроизводстве России проблемы производства органами дознания в лице государственного пожарного надзора федеральной противопожарной службы неотложных следственных действий по уголовным делам, по которым предварительное следствие производится обязательно. При этом указанное действие рассмотрено и представлено в динамическом контексте, т.е. не только с позиции текста закона, но и с точки зрения ее реализации в следственно-судебной практике. На основе критического анализа действующего уголовно-процессуального закона и сложившейся следственно-судебной практики деятельности органов государственного пожарного надзора федеральной противопожарной службы сформулированы конкретные предложения и рекомендации по совершенствованию и проведению указанными органами неотложных следственных действий по ряду уголовных дел. Предложенные авторами подходы могут быть успешно применены органами дознания, дознавателями, другими участниками уголовного судопроизводства в целях оптимизации и повышения эффективности процесса доказывания по указанным категориям уголовных дел, а также в процессе дальнейшего совершенствования действующего уголовно-процессуального законодательства.

A. MARKELOV, D. IVANOV

**CONDUCTING URGENT INVESTIGATIVE ACTIVITIES ON CRIMINAL CASES
BY INQUIRY BODIES REPRESENTED BY STATE FIRE CONTROL SERVICE
OF THE FEDERAL FIRE-FIGHTING SERVICE**

Key words: the Code of Criminal Procedure of the Russian Federation, the bodies of state fire control service of the Federal fire-fighting service, inquiry bodies, conducting urgent investigative activities.

The article examines relevant for current criminal legislation problems of conducting urgent investigative activities on criminal cases by inquiry bodies represented by the state fire control service of the Federal fire-fighting service, where preliminary investigation is required. At the same time, the indicated action is considered and presented in a dynamic context, i.e. not only from the standpoint of statutory wording, but from the standpoint of its implementation in investigative and judicial practice as well. Basing on critical analysis of current criminally-remedial law and existing investigative and judicial practice of the bodies of state fire control service of the Federal fire-fighting service, specific proposals and recommendations are formulated to improve and conduct urgent investigative activities by these bodies in a number of criminal cases. Approaches suggested by the authors can be successfully applied by inquiry bodies, inquiry officers, other participants in criminal proceedings in order to optimize and improve the effectiveness of the process of proof in indicated categories of criminal cases, as well as in the process of further improving the existing criminal procedure legislation.

Общая характеристика деятельности органов дознания в лице органов государственного пожарного надзора федеральной противопожарной службы. В соответствии со п. 4 ч. 1 ст. 40 Уголовно-процессуального кодекса РФ (далее – УПК РФ)¹, к органам дознания законодатель отнес «органы государственного пожарного надзора федеральной противопожарной службы» (далее по тексту – ГПН ФПС). При этом, в соответствии с положениями ч. 2 ст. 40 УПК РФ, на них возлагается огромная работа, а именно: организация и производство дознания по всем уголовным делам, по которым производство предварительного следствия проводить необязательно, в порядке, предусмотренном гл. 32 и 32.1 УПК РФ; организация и производство всех необходимых неотложных следственных действий по уголовным делам, по которым производство предварительного следствия проводится обязательно, в порядке, предусмотренном ст. 157 УПК РФ; а также организация и производство иных предусмотренных законодательством полномочий, в рамках своей компетенции. Кроме этого, в соответствии с п. 1.1 ч. 1 ст. 150 УПК РФ, органы дознания в лице ГПН ФПС могут осуществлять дознание как в общем порядке (согласно гл. 32 УПК РФ), так и сокращенной форме (согласно гл. 32.1 УПК РФ) в зависимости от ситуации [3. С. 132–135].

Компетенция органов дознания в лице ГПН ФПС и перечень разрешающих уголовных дел установлены положениями п. 6 ч. 3 ст. 151 УПК РФ, где указано, что дознаватели органов ГПН ФПС осуществляют непосредственное дознание по преступлениям, предусмотренным ст. 168 Уголовного кодекса РФ (далее – УК РФ), («Уничтожение или повреждение имущества по неосторожности»), частью первой ст. 219 УК РФ («Нарушение требований пожарной безопасности»), частями первой и второй ст. 261 УК РФ («Уничтожение или повреждение лесных насаждений»).

Статистические сведения деятельности органов дознания в лице ГПН ФПС показали следующие результаты. Так, за 2016 г. рассмотрено свыше 134 тыс. сообщений о преступлениях, что на 7,8% ниже, чем аналогичный показатель в 2015 г. (146 085), возбуждено 1003 уголовных дела, что на 39,2% ниже, чем в 2015 г. (1651), вынесено отказных материалов по 100 982 сообщениям и заявлениям о преступлениях, непосредственно связанных с пожарами, что на 5,9 % ниже, чем в 2015 г. (107 361) Возбуждены уголовные дела:

– в части ст. 168 УК России «Уничтожение или повреждение имущества по неосторожности» – 398 (на 35,7 % ниже, чем в 2015 г. (619)); по ч. 1 ст. 219 УК России «Нарушение правил пожарной безопасности» – 4 (на 63,6% ниже, чем в 2015 г.).

– в части ст. 261 ч. 1 УК России «Уничтожение или повреждение лесных насаждений» – 175 (на 46,0% ниже, чем в 2015 г. (324));

– в части ст. 261 ч. 2 УК России «Уничтожение или повреждение лесных насаждений» – 384 (на 44,9% ниже, чем в 2015 г. (697));

– по иным преступлениям – 42 (2015 г. – 42).

¹ Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18 декабря 2001 г. № 174-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2001. № 52 (ч. I), дек. Ст. 4921.

В ОВД в 2016 г. письменно направлено 2284 запроса о проведении различных оперативно-розыскных действий по установлению причастных и виновных лиц (на 35,4 % ниже, чем в 2015 г. (3538)).

Фактически по каждому второму возбужденному уголовному делу дознавателями органов ГПН ФПС направлялся запрос в ОВД для организации и производства розыскных действий или иных отдельных оперативно-розыскных действий.

Наблюдается тенденция к уменьшению показателей раскрываемости преступлений, связанных с пожарами. Так, за 2016 год органами дознания ГПН ФПС было направлено в суды с обвинительными актами 183 уголовных дела, что на 13,3% меньше, чем в 2015 г. (211).

Также имеется тенденция уменьшения вынесенных судами обвинительных приговоров по направленным органами ГПН в суды обвинительным актам. За 2016 г. вынесено 100 обвинительных приговоров (на 4,8% ниже, чем в 2015 г.).

Фактическая численность дознавателей государственного пожарного надзора в 2016 г. сократилась на 4,5% (2015 г. – 2490 сотрудников, 2016 г. – 2378 сотрудников)¹.

Проблемы и пути решения. Применительно к предмету поднятой проблемы выполнение необходимых неотложных следственных действий, где предварительное следствие проводится обязательно, органы дознания в лице ГПН ФПС производят, как правило, на основании отдельных указаний и поручений следователей ОВД, и только по тем уголовным делам, которые предусмотрены положениями ч. 2 ст. 167 УК РФ («Умышленное уничтожение или повреждение (путем поджога) имущества»).

Рассмотрим часть «злободневных» проблем, которые, на наш взгляд, срочно нуждаются в дополнительной законодательной регламентации.

1. В соответствии с положениями п. 19 ст. 5 УПК РФ определяется понятие неотложных следственных действий, по смыслу которых это «действия, осуществляемые органом дознания после возбуждения уголовного дела, по которому производство предварительного следствия обязательно, в целях обнаружения и фиксации следов преступления, а также доказательств, требующих незамедлительного закрепления, изъятия и исследования».

При анализе данной нормы, а также п. 2 ч. 2 ст. 40 УПК РФ не совсем понятен смысл законодателя наделять указанные органы выполнением неотложных следственных действий непосредственно после возбуждения уголовного дела, когда в реальности возникает необходимость скорейшего закрепления следов преступления [4. С. 108–112]. Получается, что, получив сообщение (в дежурную часть) об уничтожении или повреждении имущества путем поджога, органы ГПН ФПС (как органы дознания) не выезжают на место происшествия с целью обнаружения, фиксации следов и задержания возможного преступника, а ждут, когда же следователь возбудит уголовное дело, а

¹ Государственный доклад «О состоянии защиты населения и территорий Российской Федерации от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера в 2016 году» / МЧС России. М.: ФГБУ ВНИИ ГОЧС (ФЦ), 2017. 360 с.

уж потом, спустя время, будут производить по нему неотложные следственные действия. В другой же норме законодатель «осторожно» разрешает возбуждение уголовного дела органами дознания. Эта «осторожность» усматривается непосредственно в ст. 157 УПК РФ, в которой говорится, «что при наличии признаков преступления, по которому производство предварительного следствия обязательно, орган дознания в порядке, установленном ст. 146 УПК РФ, возбуждает уголовное дело и производит неотложные следственные действия».

Таким образом, считаем, что данная законодательная формулировка является не совсем удачной и должна быть устранена. В этой связи полагаем необходимым привести ст. 40 ч. 2 УПК РФ в точное соответствие с положениями ст. 157 и ст. 5 п. 19 УПК РФ, а также с учетом возможного производства дознания и в сокращенной форме изложить ее в следующей авторской редакции.

В частности, в ч. 2 ст. 40 УПК РФ внести следующие изменения и дополнения:

«2. На органы дознания возлагаются:

1) дознание по уголовным делам, по которым производство предварительного следствия необязательно, – в порядке, установленном гл. 32 и 32.1 настоящего Кодекса;

2) возбуждение уголовного дела и выполнение неотложных следственных действий по уголовным делам, по которым производство предварительного следствия обязательно, – в порядке, установленном ст. 157 настоящего Кодекса».

2. В соответствии с положениями п. 24 ст. 5 УПК РФ к органам дознания законодатель отнес либо государственные органы, либо должностных лиц, которые уполномочены в соответствии с УПК РФ осуществлять непосредственно дознание и некоторые процессуальные полномочия. Однако в этой части имеется серьезный казус со стороны законодателя по отношению к другим подобным органам дознания, которые перечислены в ст. 40 УПК РФ. Так, согласно положениям ст. 40 ч. 1 п. 1 УПК РФ, в части деятельности ОВД как органов дознания допускает производство дознания и иными структурными подразделениями ОВД, а именно вводит такие определения, как управления, отделы, отделения дознания.

В этой части считаем, что данные предложения имеют место быть и применяться к деятельности органов ГПН ФПС, поскольку они, равно и как ОВД, являются органами дознания. Логичнее со стороны законодателя было бы выделить в этой мощной федеральной противопожарной службе управления, отделы, отделения и иные подразделения, занимающиеся организацией дознания по уголовным делам. При этом, как мы наблюдаем, не во всех подразделениях имеются должности дознавателей по расследованию указанных преступлений [2. С. 194; 6. С. 200–202].

Таким образом, считаем, что данная законодательная формулировка является не совсем удачной и должна быть устранена. В этой связи полагаем необходимым привести положения ст. 40 ч. 1 п. 4 УПК РФ в соответствии с

положениями ст. 40 ч. 1 п. 1 УПК РФ и изложить ее в следующей авторской редакции.

В частности, в п. 4 ч. 1 ст. 40 УПК РФ внести следующие изменения и дополнения:

«4) органы государственного пожарного надзора федеральной противопожарной службы и входящие в их состав территориальные органы, в том числе управления, отделы, отделения и иные подразделения».

3. В соответствии с положениями п. 4 ст. 157 УПК РФ, «После направления уголовного дела руководителю следственного органа орган дознания может производить по нему следственные действия и оперативно-розыскные мероприятия только по поручению следователя. В случае направления руководителю следственного органа уголовного дела, по которому не обнаружено лицо, совершившее преступление, орган дознания обязан принимать розыскные и оперативно-розыскные меры для установления лица, совершившего преступление, уведомляя следователя об их результатах».

По закону органы дознания в лице ГПН ФПС после направления соответствующего уголовного дела руководителю следственного органа (как правило, ОВД) могут производить как следственные, так и оперативно-розыскные мероприятия (здесь законодатель ссылает на УПК РФ и на ФЗ «Об ОРД»), а потом заставляет принимать какие-то не совсем понятные розыскные и оперативно-розыскные меры.

Считаем, что указанная законом формулировка изложена не совсем удачно и должна быть изменена. В этой связи полагаем необходимым изложить ее в следующей авторской редакции:

«4. После направления уголовного дела руководителю следственного органа орган дознания может производить по нему следственные действия и оперативно-розыскные мероприятия только по поручению следователя. В случае направления руководителю следственного органа уголовного дела, по которому не обнаружено лицо, совершившее преступление, орган дознания обязан производить по нему следственные действия и оперативно-розыскные мероприятия для установления лица, совершившего преступление, уведомляя следователя об их результатах».

4. Законодательная формулировка выполнения органами дознания необходимых следственных действий не позволяет однозначно ответить и на очень важный, на наш взгляд, вопрос: наделен ли орган дознания в лице ГПН ФПС при производстве таких неотложных следственных действий полномочиями применять в случае необходимости меры уголовно-процессуального принуждения, предусмотренные гл. 12, 14 УПК РФ, в том числе и различные меры пресечения, предусмотренные гл. 13 УПК РФ.

Авторы в этой части не раз высказывали указанную точку зрения в своих прежних публикациях [5. С. 449–450; 7. С. 84–92]. При этом, «анализируя возможность применения мер уголовно-процессуального принуждения, следует отметить, что необходимость их использования при производстве неотложных следственных действий возникает достаточно часто. Как правило, органом доз-

нения применяются задержание подозреваемого, подписка о невыезде и надлежащем поведении, обязательство о явке. На наш взгляд, избрание и применение органом дознания мер процессуального принуждения не являются нарушениями уголовно-процессуального закона. Вместе с тем данное утверждение должно найти нормативное отражение в ст. 157 УПК РФ, в которой необходимо указать право органа дознания применять меры процессуального принуждения при производстве неотложных следственных действий» [1. С. 67–70].

В завершение необходимо отметить, что высказанные нами предложения по совершенствованию деятельности органов дознания в лице государственного пожарного надзора федеральной противопожарной службы по реализации своих полномочий, в частности неотложных следственных действий по уголовным делам, носит явно проблемный и ярко выраженный характер, что в очередной раз подтверждает ее актуальность и практическую значимость.

Литература

1. Данилов А.В., Маркелов А.Г. К вопросу о деятельности органа дознания по выполнению неотложных следственных действий по уголовным делам, по которым производство предварительного следствия обязательно // Вестник Российского университета кооперации. 2012. № 4(10). С. 67–70.
2. Коваленко А.С. Особенности производства органами государственного пожарного надзора федеральной противопожарной службы (как органами дознания) неотложных следственных действий // Пробелы в российском законодательстве. 2012. № 1. С. 194.
3. Маркелов А.Г. Идея разумного компромисса при сокращенной форме дознания в доказывании по уголовным делам // Вестник Воронежского института МВД России. 2016. № 3. С. 132–135.
4. Маркелов А.Г. Специфика доказывания отдельных категорий уголовных дел требует расширения перечня случаев назначения и производства судебных экспертиз // Актуальные проблемы уголовно-процессуальной политики Российской Федерации / Омская юридическая академия. Омск, 2013. С. 108–112.
5. Маркелов А.Г., Бубнова О.Ю. О некоторых законотворческих ошибках современного УПК РФ // Юридическая техника. 2015. № 9. С. 449–450.
6. Рыжаков А.П. Совершенствование правовых основ компетенции органов государственного пожарного надзора как органов дознания // Проблемы повышения эффективности деятельности органов внутренних дел: межвуз. сб. науч. тр. Омск, 1990. С. 200–202.
7. Цыкунова И.Н., Набатова А.Э. Деятельность органов государственного пожарного надзора в уголовном процессе // Чрезвычайные ситуации: образование и наука. 2013. Т. 2, № 2(8). С. 84–92.

References

9. Danilov A.V., Markelov A.G. *K voprosu o deyatel'nosti organa doznaniya po vypolneniyu neotlozhnykh sledstvennykh deistvii po ugovnym delam, po kotorym proizvodstvo predvaritel'nogo sledstviya obyazatel'no* [On the issue of the activity of the body of inquiry on the implementation of urgent investigative actions in criminal cases, according to which the preliminary investigation is mandatory]. *Vestnik Rossiiskogo universiteta kooperatsii*, 2012, no. 4(10), pp. 67–70.
10. Kovalenko A.S. *Osobennosti proizvodstva organami gosudarstvennogo pozhnogo nadzora federal'noi protivopozharnoi sluzhby (kak organami doznaniya) neotlozhnykh sledstvennykh deistvii* [Features of production by the bodies of state fire supervision of the federal fire service (as bodies of inquiry) of urgent investigative actions]. *Probely v rossiiskom zakonodatel'stve*, 2012, no. 1, p. 194.
11. Markelov A.G. *Ideya razumnogo kompromissa pri sokrashchennoi forme doznaniya v dokazyvanii po ugovnym delam* [The idea of a reasonable compromise with a shortened form of inquiry in proving in criminal cases]. *Vestnik Voronezhskogo instituta MVD Rossii*, 2016, no. 3, pp. 132–135.

12. Markelov A.G. *Spetsifika dokazyvaniya ot del'nykh kategorii ugovolnykh del trebuets' rasshirennya perechnya sluchaev naznacheniya i proizvodstva sudebnykh ekspertiz* [Specificity of proving certain categories of criminal cases requires expanding the list of cases of appointment and production of forensic examinations]. *Aktual'nye problemy ugovolno-protsessual'noi politiki Rossiiskoi Federatsii* [Actual problems of the criminal procedure policy of the Russian Federation]. Omsk, 2013, pp. 108–112.

13. Markelov A.G., Bubnova O.Yu. *O nekotorykh zakonotvorcheskikh oshibkakh sovremennoy UPK RF* [On some lawmaking errors of the modern Criminal Procedure Code of the Russian Federation]. *Yuridicheskaya tekhnika*, 2015, no. 9, pp. 449–450.

14. Ryzhakov A.P. *Sovershenstvovanie pravovykh osnov kompetentsii organov gosudarstvennogo pozharnogo nadzora kak organov doznaniya* [Perfection of the legal basis of the competence of the state fire supervision authorities as the bodies of inquiry]. *Problemy povysheniya effektivnosti deyatel'nosti organov vnutrennikh del Mezhvuzovskii sbornik nauchnykh trudov* [Problems of increasing the effectiveness of the activities of the internal affairs bodies. Interuniversity collection of scientific papers]. Omsk, 1990, pp. 200–202.

15. Tsykunova I.N., Nabatova A.E. *Deyatel'nost' organov gosudarstvennogo pozharnogo nadzora v ugovolnom protsesse* [Activity of the bodies of state fire supervision in the criminal process]. *Chrezvychainye situatsii: obrazovanie i nauka* [Emergency situations: education and science], 2013, vol. 2, no. 2(8), pp. 84–92.

МАРКЕЛОВ АЛЕКСАНДР ГЕННАДЬЕВИЧ – кандидат юридических наук, доцент кафедры уголовно-правовых дисциплин, Чувашский государственный университет, Россия, Чебоксары (MarkelovAleksandr@yandex.ru).

MARKELOV ALEKSANDR – Candidate of Legal Sciences, Associate Professor, Department of Criminal Legal Disciplines, Chuvash State University, Cheboksary, Russia.

ИВАНОВ ДМИТРИЙ ВАЛЕРЬЕВИЧ – магистрант юридического факультета, Чувашский государственный университет, Россия, Чебоксары.

IVANOV DMITRY – Master's Program Student of Law Faculty, Chuvash State University, Cheboksary, Russia.
