На правах рукописи

Калдышев Алексей Николаевич

ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ПОГРАНИЧНЫХ ОРГАНОВ ФЕДЕРАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ БЕЗОПАСНОСТИ КАК ОРГАНОВ ДОЗНАНИЯ

(уголовно-процессуальный аспект)

Специальность: 12.00.09 – уголовный процесс,
криминалистика и судебная экспертиза;
оперативно-розыскная деятельность

Автореферат
диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Томск - 2009

Работа выполнена на кафедре уголовно-правовых дисциплин Федерального государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Хабаровский пограничный институт Федеральной службы безопасности Российской Федерации».

Научный руководитель: доктор юридических наук, профессор
Воронин Сергей Эдуардович

Официальные оппоненты: заслуженный юрист Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор
Азаров Владимир Александрович
кандидат юридических наук
Кузембаева Марина Михайловна

Ведущая организация: ФГОУ ВПО «Московский пограничный институт Федеральной службы безопасности Российской Федерации»

Защита состоится «8» декабря 2009 года в 15.00 часов на заседании диссертационного совета ДМ 212.267.02 при ГОУ ВПО «Томский государственный университет» по адресу: 634050, г. Томск, Московский тракт, 8, учебный корпус № 4, ауд. 111.

С диссертацией можно ознакомиться в Научной библиотеке ГОУ ВПО «Томский государственный университет».

Автореферат разослан «___» _____ 2009 года.

Ученый секретарь
диссертационного совета
доктор юридических наук, профессор С.А. Елисеев

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования обусловлена необходимостью решения проблемы развития, совершенствования и повышения эффективности уголовно-процессуальной деятельности пограничных органов федеральной службы безопасности (далее – пограничные органы)[1] в современных условиях.

В 2005 г. в единую централизованную систему органов федеральной службы безопасности вошли пограничные органы, которые осуществляют уголовно-процессуальную деятельность на Государственной границе Российской Федерации (далее - госгранице) и являются органами дознания. Такие структурные изменения повлекли издание ряда новых ведомственных приказов, регламентирующих правоприменительную деятельность, и кардинальную реорганизацию подразделений процессуальной деятельности пограничных органов. Но несовершенство этих мероприятий создало дополнительные сложности для дознавателей пограничных органов в понимании и применении уголовно-процессуальных норм.

В 2007 и 2008 гг. были внесены изменения в уголовно-процессуальное законодательство Российской Федерации, в части, касающейся деятельности органов дознания. Однако это не обеспечило прочной правовой базы уголовно-процессуальной деятельности пограничных органов как в целом, так и в части выполнения процессуальных функций ее субъектами. При этом пограничные органы, находясь в непосредственной близости от сопредельных государств, не могут допускать ошибок и не демонстрировать идеальную модель отечественной правовой системы и одновременно её демократичность при выполнении служебных задач по охране и защите госграниц.

Многие политики и политические обозреватели полагают, что в XXI в. Китайская Народная Республика (далее - КНР) заявит себя как супердержава

---

[1] Управления (отделы, отряды) федерального органа исполнительной власти в области обеспечения безопасности по пограничной службе (пограничные органы), в соответствии со ст. 2 Федерального закона Российской Федерации : от 3 апр. 1995 г. № 40-ФЗ (ред. от 25 дек. 2008 г.) // Рос. газ. - 1995. – 12 апр.

в экономическом и военно-политическом отношении. Неслучайно, политика США и других западных держав ориентирована на дальнейшую экономическую и политическую интеграцию с КНР. Примерно в таком же ключе строится и политика руководства нашей страны, тем более, что КНР нас связывает самая протяженная общая госграница. Об этом свидетельствует характер ряда международных соглашений с КНР, регулирующих взаимоотношения на госгранице, в том числе вопросы деятельности пограничных органов.

Имеющиеся проблемы в законодательстве и несовершенство механизма правового регулирования приводят к созданию проблемных ситуаций в правоприменительной практике, что требует незамедлительных законодательных решений, а также теоретического осмысления правового положения и места пограничных органов в системе органов дознания России.

В системе пограничных органов особое место занимают пограничные органы Дальневосточного региона, имеющего своеобразные геополитическое и экономическое положения, которые оказывают влияние на деятельность дознавателей пограничных органов как в организационном, так и в уголовно-процессуальном направлении.

Таким образом, исследование уголовно-процессуальной деятельности пограничных органов представляется актуальным в теоретико-методологическом, социально-политическом, организационно-правовом и уголовно-процессуальном аспектах.

Различные аспекты совершенствования предварительного расследования достаточно хорошо исследованы в юридической науке. Этой теме посвящено значительное количество трудов и изысканий. Наиболее глубокими и фундаментальными исследованиями в этой области являются работы В.А. Азарова, С.В. Болотина, А.П. Гуляева, Ю.В. Деришева, А.М. Донцова, Н.В. Жогина, М.М. Кузембаевой, А.М. Ларина, Л.В. Павлухина, М.С. Строговича, С.А. Шейфера, Н.А. Якубович и многих других.

Проблемы, касающиеся отдельных видов органов дознания, разрабатывались в разные годы в научных трудах Ю.Н. Белозерова, Н.А. Власова, С.И. Гирько,

Ю.А. Гончана, В.Г. Даева, А.С. Есиной, З.Ф. Ковриги, И.Ф. Крылова, Б.А. Лукичева, А.Я. Маркова, В.А. Михайлова, Ю.Н. Рыжовой, В.М. Савицкого, А.Б. Сергеева и других.

Отдельные стороны производства дознания пограничными органами рассматривались А.В. Антошиным, С.С. Баймановым, М.Ю. Болотовым, С.М. Васильевым, А.В. Горяиновым, В.И. Земцовым, В.А. Кузнецовым, В.П. Овчинниковым, В.В. Сидориным, А.В. Третецким, Г.Т. Таймановым, Н.П. Фролкиным, С.И. Цыбовым, И.В. Шульгиным, И.В. Щеблыкиной и другими.

Однако в проведенных исследованиях далеко не все проблемные аспекты процессуальной деятельности органов дознания, тем более пограничных органов, подвергались научному осмыслению. Многие теоретические вопросы вообще не попали в сферу внимания ученых-процессуалистов, а некоторые проблемы исследовались в отдельно взятом, узком аспекте. Можно с уверенностью констатировать, что на данный момент отсутствует комплексное исследование монографического уровня, посвященное уголовно-процессуальной деятельности дознавателей пограничных органов в современных условиях. Именно это и определяет актуальность выбранной темы диссертации.

Объектом исследования являются общественные отношения, оказывающие влияние на уголовно-процессуальную деятельность дознавателей пограничных органов федеральной службы безопасности.

Предметом исследования являются правовые нормы, регулирующие уголовно-процессуальную деятельность дознавателей, и правоприменительная практика органов дознания пограничных органов федеральной службы безопасности в Дальневосточном регионе.

Цель исследования заключается в анализе современного состояния уголовно-процессуальной деятельности дознавателей пограничных органов федеральной службы безопасности и разработке комплекса мер по ее совершенствованию. Для достижения указанной цели поставлены следующие **основные задачи:**

- определить субъекты уголовно-процессуальных отношений в пограничных органах федеральной службы безопасности;

- выявить материально-правовые основы и социальные условия уголовно-процессуальной деятельности пограничных органов федеральной службы безопасности;
- определить и обосновать основные направления уголовно-процессуальной деятельности дознавателей пограничных органов федеральной службы безопасности;
- выявить характерные особенности уголовно-процессуальной деятельности дознавателей пограничных органов федеральной службы безопасности;
- вскрыть проблемы уголовно-процессуальной деятельности дознавателей пограничных органов федеральной службы безопасности;
- сформулировать конкретные предложения по совершенствованию уголовно-процессуального законодательства, регулирующего деятельность дознавателей, в том числе и в пограничных органах федеральной службы безопасности.

Методологической основой исследования послужили современные положения теории научного познания общественных процессов и правовых явлений. Наряду с общенаучными (индукция, дедукция, формализация, диалектика), применялись частнонаучные методы: структурно-функциональный, сравнительно-правовой, формально-логический, статистический, социологический и метод прогностики. Положения и выводы диссертации основываются на анализе Конституции Российской Федерации и уголовно-процессуального, уголовно-правового законодательства, нормативных актов Федеральной службы безопасности Российской Федерации (далее - ФСБ России), а также результатах эмпирических исследований.

Теоретической базой исследования стали научные труды в области уголовно-процессуального, уголовного и административного права.

Нормативную базу исследования составили: Конституция Российской Федерации, межправительственные соглашения, федеральные конституционные законы, нормы действующего уголовно-процессуального, оперативно-розыскного, уголовного, административного и иного федерального законода-

тельства, а также нормативные акты Президента Российской Федерации, органов исполнительной власти (в том числе и ведомственный нормативный материал), постановления и определения Конституционного Суда Российской Федерации, постановления Верховного Суда Российской Федерации, имеющие отношение к проблемам досудебного производства.

Эмпирическая и иная информационная база исследования. Источниками информации о современных проблемах в уголовно-процессуальной деятельности дознавателей пограничных органов послужили: материалы судебно-следственной практики и статистические данные о результатах деятельности органов дознания пограничных органов и судебных органов Российской Федерации в сфере уголовного судопроизводства в период с 2005 по 2007 гг. на территории Дальневосточного федерального округа; данные анкетирования около 100 сотрудников органов дознания пограничных органов; результаты интервьюирования 42 практических сотрудников подразделений процессуальной деятельности пограничных органов в Дальневосточном регионе.

Методом случайной выборки отобрано и изучено 132 уголовных дела, подследственных дознавателям пограничных органов в Дальневосточном регионе, более 200 материалов проверок, по которым принято решение об отказе в возбуждении уголовного дела, разрешенных пограничными органами в Дальневосточном регионе за период с 2005 по 2008 гг.

В работе использован личный опыт работы диссертанта в должности дознавателя и начальника пограничной заставы.

Научная новизна исследования выражается в том, что впервые на монографическом уровне предпринята попытка комплексного рассмотрения проблем уголовно-процессуальной деятельности дознавателей пограничных органов, а также определения оптимальных путей их решения. Соискателем разработано оригинальное теоретическое положение о существовании в уголовном процессе дополнительной функции дознавателя – функции обеспечения уголовного процесса. Ее содержанием является исследование; расследование; обеспечение прав и законных интересов лиц, участвующих в уголовном процессе; принятие решений.

Выявлены характерные особенности уголовно-процессуальной деятельности дознавателей пограничных органов по уголовным делам, отнесенным к их подследственности. Предложены пути законодательного решения проблем уголовно-процессуальной деятельности дознавателей пограничных органов.

Новизной отличаются также и положения, выносимые на защиту.

Достоверность и новизна полученных научных результатов исследования отражены в **основных положениях, выносимых на защиту:**

1. Начальники пограничных органов федеральной службы безопасности, в структуре которых имеются оперативные подразделения, уполномоченные осуществлять оперативно-розыскную деятельность (в соответствии со ст. 13 Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности» (далее – ФЗ «Об ОРД»)), обладают полномочиями двух независимых органов дознания согласно п. 1 и 3 ч. 1 ст. 40 УПК РФ. При этом командир воинской части как орган дознания по действующему закону фактически лишен права выполнения функции дознания, так как за ним даже не закреплена подследственность уголовных дел. Он имеет право только возбуждать уголовные дела и проводить по ним неотложные следственные действия наряду с должностными лицами, перечисленными в ч. 3 ст. 40 УПК РФ. В связи с этим должно быть законодательно закреплено положение, освобождающее командиров воинских частей от производства дознания.

2. Подследственность дознавателей пограничных органов федеральной службы безопасности специфична, что определяется особой материально-правовой основой и социальными условиями осуществления уголовно-процессуальной деятельности органами дознания пограничных органов федеральной службы безопасности. Эти условия накладывают отпечаток на характер возникающих проблемных ситуаций предварительного расследования, на процесс принятия решений по уголовному делу.

3. В деятельности дознавателей, кроме закрепленной в УПК РФ основной уголовно-процессуальной функции обвинения, реализуются также дополнительные функции: исследование и расследование (где они соотносятся как

частное с общим, а также расследование является исследованием, облаченным в процессуальную форму); обеспечение прав и законных интересов лиц, участвующих в уголовном процессе; принятие решений. Эти дополнительные функции, в свою очередь, объединяются в одну комплексную функцию – функцию обеспечения уголовного процесса, создающую условия для поэтапного продвижения уголовного дела от начальной стадии, вплоть до разрешения в суде.

4. Свобода выбора дознавателем пограничных органов федеральной службы безопасности одного из вариантов правомерного поведения, то есть усмотрение – это тот самый универсальный уголовно-процессуальный механизм, который помогает найти разумный компромисс между публичностью, обязывающей дознавателей возбуждать во всех случаях уголовные дела, и целесообразностью, которая определяется судебной перспективой уголовного дела, а значит, и эффективностью всего уголовного судопроизводства в целом.

5. Нормы международного права, в том числе реализуемые в рамках Соглашения между Правительством Российской Федерации и Правительством Китайской Народной Республики[1], в деятельности дознавателей пограничных органов в современных условиях имеют приоритетное значение. Поэтому необходимо российское уголовно-процессуальное законодательство привести в соответствие с международным правом, чтобы исключить в уголовном судопроизводстве проблемные ситуации коллизионного характера, в том числе возникающие на стадии возбуждения уголовного дела.

6. В настоящее время широкое распространение получила практика передачи уголовных дел, по которым предварительное следствие необязательно и которые находятся в производстве следователя, в органы дознания для производства предварительного расследования. Данная практика получила и законодательное закрепление в п. 12 ч. 2 ст. 37 УПК РФ, предоставив это право прокурору. Полагаем, что подобная практика приводит к неоправданному увеличению сроков предварительного расследования. В связи с этим необходимо в уго-

---

[1] Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Китайской Народной Республики «О режиме российско-китайской государственной границы» : от 9 нояб. 2006 г. // Бюллетень международных договоров. - 2007. - № 5. - С. 40-78.

ловно-процессуальном законодательстве предусмотреть механизмы, препятствующие возвращению дознавателям для продолжения производства предварительного расследования в форме дознания уголовных дел, уже принятых следователем к производству.

7. Предложения по изменению действующего уголовно-процессуального законодательства; теоретические модели правовых норм, регулирующих деятельность органов дознания пограничных органов федеральной службы безопасности.

Теоретическая значимость исследования состоит в комплексном изучении проблем уголовно-процессуальной деятельности дознавателей пограничных органов, а также анализе и обобщении взглядов ученых-процессуалистов, специализирующихся на изучении проблем процессуальной деятельности органов предварительного расследования. Полученные автором результаты можно использовать для дальнейшего развития теории уголовного процесса в части, касающейся вопросов уголовно-процессуальной деятельности дознавателей.

Практическая значимость определяется возможностью использования теоретических положений и выводов, сформулированных на основе исследования:

- для совершенствования уголовно-процессуального законодательства Российской Федерации, а также ведомственных нормативных правовых актов;
- при подготовке методических рекомендаций для сотрудников подразделений процессуальной деятельности пограничных органов федеральной службы безопасности и совершенствования их практической деятельности в сфере уголовного судопроизводства;
- в процессе преподавания учебной дисциплины «Уголовно-процессуальное право».

Апробация и внедрение результатов исследования. Результаты исследования обсуждались на заседаниях кафедры уголовно-правовых дисциплин, межкафедральных семинарах адъюнктов и соискателей в Хабаровском пограничном институте, докладывались на двух международных (Хабаровск: Дальневосточный юридический институт МВД России, 17-18 мая 2007 г.; Мо-

сква: Московская государственная юридическая академия, 4-5 апреля 2008 г.) и одной Всероссийской (Хабаровск: Хабаровский пограничный институт ФСБ России, 23 апреля 2008 г.) научно-практических конференциях.

По теме исследования диссертантом опубликовано 13 научных работ общим объемом более 6 п.л., из них 3 работы - в ведущих рецензируемых научных журналах и изданиях по перечню, определенному Высшей аттестационной комиссией Министерства образования и науки Российской Федерации.

Результаты диссертационного исследования были использованы при подготовке практического пособия «Дознание в Российской Федерации. Организация дознания в пограничных органах ФСБ России» в соавторстве.

Материалы исследования, а также положения и выводы диссертации использовались в рамках научно-исследовательской работы по теме «Уголовно-правовые, процессуальные, криминалистические и криминологические проблемы раскрытия, расследования и предупреждения преступлений, подследственных органам дознания и предварительного следствия ФСБ России», при чтении лекций, проведении семинарских и практических занятий по курсу «Уголовно-процессуальное право» в Хабаровском пограничном институте ФСБ России (акт внедрения от 16 декабря 2008 г.).

Полученные в ходе диссертационного исследования результаты использовались в деятельности 57-ой военной прокуратуры гарнизона, Регионального пограничного управления ФСБ России по Дальневосточному федеральному округу и Пограничного управления ФСБ России по Хабаровскому краю и Еврейской автономной области (далее – ЕАО) (акт внедрения от 5 ноября 2008 г.) при разработке практических рекомендаций для дознавателей по совершенствованию их деятельности, а также подготовке методических рекомендаций и пособий по осуществлению прокурорского надзора за исполнением Закона Российской Федерации «О Государственной границе Российской Федерации» и законодательства об охране водных биологических ресурсов.

Материалы диссертационного исследования применялись отделением дознания и административной практики Пограничного управления ФСБ России по

Хабаровскому краю и ЕАО (акт внедрения от 12 марта 2009 г.) при разработке методических рекомендаций и пособий по осуществлению дознания по делам об экологических преступлениях и преступлениях против порядка управления.

Разработанные предложения по теме диссертации нашли практическое применение в работе Законодательной Думы Хабаровского края (акт внедрения от 17 декабря 2008 г.) в ходе подготовки концепции законопроекта «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О Государственной границе Российской Федерации», а также при подготовке и проведении «круглых столов», проводимых Законодательной Думой Хабаровского края совместно с представителями правоохранительных структур, по вопросам безопасности страны.

Структура диссертации: введение, две главы, включающие семь параграфов, заключение, список использованной литературы, приложения.

СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении обосновывается актуальность темы, степень ее разработанности, определяются объект и предмет, цель и основные задачи исследования, его методологическая основа, научная новизна, формулируются основные положения, выносимые на защиту, обосновывается теоретическое и практическое значение результатов исследования, приводятся сведения об апробации и внедрении научных результатов.

Первая глава «Общая характеристика пограничных органов федеральной службы безопасности как субъекта уголовно-процессуальной деятельности» состоит из трех параграфов.

В первом параграфе «Субъекты уголовно-процессуальных отношений в пограничных органах федеральной службы безопасности» выявлены субъекты уголовно-процессуальной деятельности в пограничных органах. Многофункциональное назначение пограничных органов включает и задачу борьбы с преступностью, в рамках которой в соответствии с законодательством Российской Федерации проводят дознание по преступлениям, отнесенным законом к их ведению.

Начальники пограничных органов, в структуре которых имеются оперативные подразделения, уполномоченные осуществлять оперативно-розыскную деятельность (согласно ст. 13 ФЗ «Об ОРД»), возглавляют два органа дознания, которые различны по функциональному назначению и составу.

Положением п. 1 ч. 1 ст. 40 УПК РФ определен первый орган дознания. Именно в рамках данного органа дознания были проведены исследования уголовно-процессуальной деятельности дознавателей пограничных органов. Субъектами уголовно-процессуальной деятельности в нем являются начальник органа дознания, начальник подразделения процессуальной деятельности и дознаватель, как должностные лица специализированного подразделения, правомочные осуществлять предварительное расследование в форме дознания, а также иные сотрудники пограничных органов, уполномоченные начальником органа дознания осуществлять предварительное расследование в форме дознания.

За дознавателями пограничных органов согласно п. 3 ч. 3 ст. 151 УПК РФ закреплена подследственность, тогда как следующий орган дознания не имеет закрепленной подследственности.

Второй орган дознания определен в соответствии с п. 3 ч. 1 ст. 40 УПК РФ. Если дословно толковать УПК РФ, то данный орган дознания представлен только одним субъектом уголовно-процессуальной деятельности - им является командир воинской части, так как дознаватель – это должностное лицо органа дознания, а у командира воинской части, естественно, не может быть его должностных лиц. А если пойти по пути предоставления права делегирования своих полномочий другим субъектам, логично предположить, что в скором времени за такой категорией лиц останется только эта функция делегирования.

Данный орган дознания из всего объема полномочий фактически использует только право возбуждать уголовные дела и выполнять неотложные следственные действия. Исходя из этого, автор предлагает исключить командиров воинских частей из перечня органов дознания и закрепить за ними право возбуждения уголовного дела и выполнения неотложных следственных действий.

Во втором параграфе «Материально-правовые основы и социальные условия уголовно-процессуальной деятельности пограничных органов федеральной службы безопасности» диссертант проводит анализ обстановки, в которой протекает уголовно-процессуальная деятельность пограничных органов. Налицо ежегодная динамика роста количества преступлений по уголовным делам, подследственным дознавателям пограничных органов. Преобладающими являются дела, возбуждаемые по признакам ч. 1 ст. 322 УК РФ, причем как по России в целом, так и в Дальневосточном регионе в частности.

Уголовно-процессуальная деятельность дознавателей пограничных органов осуществляется на госгранице и в непосредственной ее близости, где происходит «соприкосновение» двух разных уголовных кодексов сопредельных государств. На нее также существенное влияние оказывают международные правовые акты. В совокупности эти условия и заложенные в ст. 11.1 Федерального закона «О Федеральной службе безопасности» основные направления пограничной деятельности повлияли на формирование подследственности дознавателей пограничных органов.

Вместе с тем, по мнению диссертанта, название ст. 151 УПК РФ «Подследственность» не соответствует ее содержанию, так как в ней идет речь не только о распределении подследственности уголовных дел между следователями, но и о разграничении полномочий между следователями и дознавателями. Исходя из содержания ст. 151 УПК РФ, логичнее было бы её назвать «Распределение уголовных дел между органами предварительного расследования». Вместе с тем прочно вошедший в уголовно-процессуальный оборот термин «подследственность» очень удобен для краткости изъяснения, поэтому его следует оставить, уточнив и изложив в авторской редакции в п. 24.1 ст. 5 УПК РФ: «Подследственность – совокупность признаков уголовного дела, которые позволяют установить определенный орган предварительного расследования, уполномоченный настоящим Кодексом его расследовать».

Условия, в которых протекает уголовно-процессуальная деятельность дознавателей пограничных органов, накладывают отпечаток на характер возни-

кающих проблемных ситуаций предварительного расследования, на процесс принятия решений по уголовному делу. Кроме этого, подследственность, которая с точки зрения материального права также имеет свои отличительные черты, обуславливает особенности осуществления уголовно-процессуальной деятельности дознавателями, среди которых можно выделить организационные и процессуальные. Факторы отдаленности и труднодоступности мест совершения преступления от мест дислокации дознавателей пограничных органов формируют организационные особенности. Процессуальные особенности тесно взаимосвязаны с организационными, разрывать их можно только умозрительно, так как в уголовных делах, расследуемых дознавателями пограничных органов, в качестве подозреваемых (обвиняемых) чаще всего выступают иностранные граждане, не владеющие языком судопроизводства, а это влечет обязательное участие переводчика и защитника.

На ход уголовно-процессуальной деятельности дознавателей пограничных органов определенный отпечаток накладывают и выявленные диссертантом характерные особенности личности преступника на госгранице в Дальневосточном регионе, а также существующие сложности в разграничении составов преступления по ст. 322 УК РФ «Незаконное пересечение Государственной границы Российской Федерации» и административного правонарушения по ст. 18.1 КоАП РФ «Нарушение режима Государственной границы Российской Федерации». Это порождает серьезные проблемы в правоприменительной практике дознавателей пограничных органов.

Наряду с существующими проблемами в деятельности дознавателей пограничных органов, весьма отчетливо проявляются признаки усмотрения, то есть свободы выбора участником уголовного процесса одного из вариантов поведения, предусмотренного УПК РФ. По мнению автора, это тот самый универсальный уголовно-процессуальный механизм, который помогает найти разумный компромисс между публичностью, обязывающей дознавателей возбуждать во всех случаях уголовные дела, и целесообразностью, которая определя-

ется судебной перспективой уголовного дела, а значит, и эффективностью всего уголовного судопроизводства в целом.

В третьем параграфе «Основные направления уголовно-процессуальной деятельности дознавателей пограничных органов федеральной службы безопасности» диссертант раскрывает основные направления уголовно-процессуальной деятельности дознавателей пограничных органов.

В соответствии с действующим уголовно-процессуальным законодательством дознаватель выполняет только одну функцию – функцию обвинения, которая реализуется через основное направление его деятельности - дознание.

Однако прописанный в уголовно-процессуальном законодательстве термин «функция обвинения», по мнению автора, в таком виде использовать нельзя, поскольку реализация основной части этой функции начинается лишь на завершающем этапе предварительного расследования и судебных стадиях, но не на стадии возбуждения уголовного дела, как это прописано в законе. Более правильно было бы в таком случае использовать термин «функция уголовного преследования», который шире, чем «функция обвинения», и реализуется на протяжении всего уголовного процесса, что позволяет говорить о реальной состязательности всего уголовного процесса, а не только на судебных стадиях. Исходя из этого, возможны два варианта решения указанной проблемы:

1. Сохранить состязательность для всего уголовного процесса и в ч. 2 ст. 15 УПК РФ слово «обвинение» заменить на словосочетание «уголовное преследование».

2. Закрепить законодательно состязательность только на судебных стадиях, где она наиболее ярко проявляется, изложив ч. 2 ст. 15 УПК РФ в следующей редакции: «Функции обвинения, защиты и разрешения уголовного дела на стадиях судебного производства отделены друг от друга и не могут быть возложены на один и тот же орган или одно и то же должностное лицо».

Деятельность дознавателя по исследованию и расследованию состоит в принятии промежуточных, а также заключительных решений, что позволяет оградить судебные органы от уголовных дел, которые возможно разрешить на

более ранних стадиях уголовного процесса, то есть, по сути, идет обеспечение уголовного процесса, сообразуясь с необходимостью процессуальной экономии и эффективностью уголовного судопроизводства.

Несмотря на наличие единственной закрепленной в законе основной функции, выполняемой дознавателями, автор считает, что существует еще ряд дополнительных уголовно-процессуальных функций, в настоящее время законодательно не закрепленных: исследование и расследование (где расследование с исследованием соотносятся как частное с общим, а также расследование является исследованием, облаченным в процессуальную форму); обеспечение прав и законных интересов лиц, участвующих в уголовном процессе; принятие решений. Все дополнительные функции являются составляющими одной комплексной функции – обеспечения уголовного процесса, создающей условия для поэтапного продвижения уголовного дела от начальной стадии, вплоть до разрешения в суде.

Вторая глава «Уголовно-процессуальная деятельность дознавателей пограничных органов федеральной службы безопасности» включает четыре параграфа.

В первом параграфе «Предварительная проверка заявлений, явок с повинной и сообщений о признаках преступлений и принятие решений по ее результатам дознавателями пограничных органов федеральной службы безопасности» автором рассмотрена уголовно-процессуальная деятельность дознавателей пограничных органов на стадии рассмотрения сообщения о признаках преступления, которая достаточно схожа с административно-процессуальной деятельностью. На практике между ними провести четкие границы весьма сложно. Однако, в отличие от административной, уголовно-процессуальная деятельность на данной стадии предельно формализована и регламентируется только УПК РФ.

Специфика исследуемой категории дел проявляется еще и в том, что потерпевший в узкопроцессуальном значении слова в уголовных делах, подследственных дознавателям пограничных органов, отсутствует, хотя преступлением и причиняется реальный вред важнейшим интересам государства в области государственной и национальной безопасности. Таким образом, отсутствие

в уголовном деле такого важнейшего участника процесса, как потерпевший, существенно сужает круг поводов для возбуждения уголовного дела. Типичным поводом для возбуждения уголовного дела в подразделениях процессуальной деятельности пограничных органов в Дальневосточном регионе с 2005 по 2007 гг. послужили сообщения о совершенных или готовящихся преступлениях, полученные из иных источников (в 99 %[1] возбужденных уголовных дел).

В соответствии с законом, кроме повода необходимы еще и основания для возбуждения уголовного дела. Однако среди ученых и практиков до сих пор существуют разногласия по поводу того, что следует понимать под достаточными данными, указывающими на признаки преступления. На практике это приводит к спорным ситуациям между прокурорами и дознавателями при решении вопроса о возбуждении уголовного дела. В целях оптимизации уголовного процесса автор предлагает разрешение возникающих спорных ситуаций предоставить суду, поскольку, согласно УПК РФ, дознаватель как должностное лицо права обращения в суд не имеет.

Нормы международного права имеют приоритетное значение по отношению к российскому уголовно-процессуальному законодательству. Но, принимая решение об отказе в возбуждении уголовного дела в соответствии с ч. 1 ст. 34 Соглашения между Правительством Российской Федерации и Правительством Китайской Народной Республики «О режиме российско-китайской государственной границы»[2], дознаватели пограничных органов невольно нарушают действующий УПК РФ, регламентирующий порядок отказа в возбуждении уголовного дела. Поэтому считаем необходимым привести российское уголовно-процессуальное законодательство в порядок, обеспечивающий применение норм международного права без нарушений действующего УПК РФ, дополнив ч. 1 ст. 24 УПК РФ седьмым пунктом следующего содержания: «7) передача

---

[1] Результаты уголовно-процессуальной деятельности дознавателей пограничных органов в Дальневосточном регионе за 2005-2007 гг. // Электронные книги учета сообщений о преступлениях и уголовных дел пограничных управлений ФСБ России в Дальневосточном регионе.

[2] Соглашения между Правительством Российской Федерации и Правительством Китайской Народной Республики «О режиме российско-китайской государственной границы» : от 9 нояб. 2006 г. // Бюллетень международных договоров, 2007. - № 5. - С. 40-78.

иностранного гражданина, задержанного за преступление, совершенное на территории Российской Федерации, компетентным органам страны его проживания в соответствии с нормами международного права».

Во втором параграфе «Производство дознавателями пограничных органов федеральной службы безопасности предварительного расследования по делам, по которым производство предварительного следствия необязательно» проведен анализ следственной и судебной практики по уголовным делам, по которым проводилось предварительное расследование дознавателями пограничных органов. По его результатам автор посчитал необходимым в целях процессуальной экономии и оптимизации уголовного процесса рассмотреть вопрос о возможности возвращения к протокольной форме досудебной подготовки материалов с учетом некоторых доработок и адаптации данного института к современным условиям.

В уголовно-процессуальной деятельности дознавателей пограничных органов, наряду с организационными, существуют и процессуальные проблемы. В том числе с предоставлением переводчика (отсутствует процедура и форма его вызова) и защитника, что требует внесения существенных изменений в УПК РФ.

При расследовании уголовных дел по преступлениям, предусмотренным ст. 253 и 256 УК РФ, необходимо произвести значительный комплекс следственных действий и иных мероприятий с привлечением дополнительного числа сотрудников из органа дознания. Однако по УПК РФ правом создания следственных групп наделен только руководитель следственного органа, поэтому необходимо расширить полномочия начальника органа дознания, наделив его этим правом.

В процессе работы над диссертацией выявлено, что значительное влияние на процессуальные сроки оказывает процесс установления личности иностранного гражданина (в среднем 40-50 дней уходит на получение подтверждения личности в консульских учреждениях). В случаях, не терпящих отлагательства, пограничным органам приходится решать эту проблему, используя потенциал погранпредставительского аппарата на госгранице, который оформляет процедуру подтверждения личности в виде протокола погранвст-

речи. Как показывает судебная практика, этого документа вполне достаточно для вынесения решения судом. Однако законодательно этот уже существующий юридический путь до сих пор не закреплен.

Существует проблема взаимодействия между различными правоохранительными органами в ходе розыска скрывающегося преступника на территории России. Органы внутренних дел не желают вести розыск лиц, в отношении которых не вынесена мера пресечения, ссылаясь на свои ведомственные приказы. По мнению диссертанта, необходимо начать разработку общих ведомственных приказов, которые позволят наладить взаимодействие пограничных органов с территориальными правоохранительными органами.

В третьем параграфе «Производство неотложных следственных действий дознавателями пограничных органов федеральной службы безопасности» рассмотрено отдельное направление уголовно-процессуальной деятельности дознавателей пограничных органов. В УПК РФ производство неотложных следственных действий согласно п. 2 ч. 2 ст. 157 УПК РФ возлагается на все органы федеральной службы безопасности. Диссертант предлагает наделить правом проведения неотложных следственных действий органы дознания пограничных органов только по уголовным делам о преступлениях, предусмотренных ч. 2 ст. 322 УК РФ и ч. 2 ст. 323 УК РФ. Поскольку данный перечень статей УК РФ относится непосредственно к обеспечению пограничной безопасности, по ним неотложные следственные действия могут провести наиболее квалифицированно именно дознаватели пограничных органов.

В настоящее время широкое распространение получила практика передачи уголовных дел, находящихся в производстве следователя, по которым предварительное следствие необязательно в органы дознания для производства предварительного расследования. Данная практика законодательно закреплена п. 12 ч. 2 ст. 37 УПК РФ, где это право предоставляется прокурору. Все это влечет за собой неоправданное увеличение сроков предварительного расследования и негативно отражается, в конечном итоге, на эффективности всего уголовного судопроизводства. В связи с этим предлагается в уголовно-процессуальном за-

конодательстве предусмотреть механизм, препятствующий возвращению дознавателям уголовных дел, уже принятых следователями к производству, для продолжения предварительного расследования в форме дознания.

В условиях действующих норм УПК РФ, следователи органов федеральной службы безопасности, не усмотрев в деянии нарушителей госграницы признаков состава преступления, предусмотренного ч. 2 ст. 322 УК РФ, обычно возвращают уголовное дело дознавателям пограничных органов. Для устранения подобной негативной практики диссертант предлагает осуществлять передачу следователям органов федеральной службы безопасности не материалов проведенных неотложных следственных действий, а оконченных производством уголовных дел по каждому нарушителю госграницы по ч. 1 ст. 322 УК РФ, в которых будут усматриваться признаки состава преступления по ч. 2 ст. 322 УК РФ. Предложенный вариант решения проблемы позволит избежать возвращения уголовных дел обратно дознавателю пограничных органов, а следователи, в случае не усмотрения ими в уголовных делах состава преступления, предусмотренного ч. 2 ст. 322 УК РФ, должны будут направить их в суд.

В четвертом параграфе «Исполнение поручений следователя» рассмотрены вопросы исполнения поручений следователей дознавателями пограничных органов, а также полномочия самих дознавателей на отправку письменных поручений в другие органы дознания. В УПК РФ существуют лишь отсылочные нормы, регламентирующие право дознавателей направлять письменные поручения. Во избежание двойного толкования действующего уголовно-процессуального законодательства предлагаем внести изменения в ч. 1 ст. 152 УПК РФ, где конкретно прописать право дознавателей направлять письменные поручения другим органам дознания.

В целях обеспечения надлежащего уровня исполнения дознавателем отдельного письменного поручения автором рекомендовано следующее:

1. Четко сформулировать все необходимые вопросы для органа дознания с обозначением общей цели письменного поручения, чтобы исполнитель моделировал ситуацию в зависимости от складывающейся обстановки. В результате

могут остаться не освещенными некоторые поставленные вопросы, но преступление будет раскрыто.

2. Поддерживать телефонную связь с начальником подразделения дознания и непосредственным исполнителем письменного поручения. Это позволит миновать организационные проблемы, психологически расположить дознавателя и корректировать ход исполнения поручения, не отдавая полностью на откуп незаинтересованному лицу, возможно, исход всего уголовного дела.

В заключении изложены выводы, отражающие основные результаты проведенного исследования.

Основные научные положения диссертации опубликованы в следующих работах:

Публикации в ведущих рецензируемых научных журналах или изданиях по перечню, определенному Высшей аттестационной комиссией Министерства образования и науки Российской Федерации:

1. Калдышев А. Н. Проблемы предварительного расследования в пограничных органах ФСБ России / А. Н. Калдышев // Власть и управление на Востоке России : научный журнал. – Хабаровск : Изд-во ДВАГС, 2008. - № 2 (43). – С. 200-206. – 0,8 п.л.

2. Калдышев А. Н. Межправительственное соглашение для дознавателей пограничных органов ФСБ России в Дальневосточном регионе / А. Н. Калдышев // Юридический мир : общероссийский научно-практический правовой журнал. – М. : «Издательская группа “Юрист”», 2008. - № 7 (139). – С. 35-39. – 0,5 п.л.

3. Калдышев А. Н. Надлежащее разрешение в процессуальной деятельности пограничных органов ФСБ России / А. Н. Калдышев, А. Г. Николаев // Юридический мир : общероссийский научно-практический правовой журнал. – М. : «Издательская группа “Юрист”», 2008. - № 12 (144). – С. 62-65. – 0,5 п.л.

Публикации в иных сборниках:

4. Калдышев А. Н. От понятия «функция» до понятия «уголовно-процессуальная функция» / А. Н. Калдышев // Сборник статей адъюнктов и соискателей Хабаровского пограничного института ФСБ России. – Хабаровск : Хабаровский пограничный институт ФСБ России, 2007. – С. 54-59. – 0,4 п.л.

5. Калдышев А. Н. Содержание уголовно-процессуальных функций / А. Н. Калдышев // Вестник Дальневосточного юридического института МВД России. – Хабаровск : Дальневосточный юридический институт МВД России, 2007. - № 1 (12). – С. 136-141. – 0,4 п.л.

6. Калдышев А. Н. Понятие уголовно-процессуальной функции и ее значение в теории уголовного процесса / А. Н. Калдышев // Актуальные проблемы теории и практики борьбы с преступностью в Азиатско-Тихоокеанском регионе : сборник материалов международной научно-практической конференции, 17-18 мая

2007 г. / Дальневосточный юридический институт МВД России. – Хабаровск : Дальневосточный юридический институт МВД России, 2007. – С. 177-180. – 0,2 п.л.

7. Калдышев А. Н. Уголовно-процессуальные функции субъектов дознания / А. Н. Калдышев // Вестник Сибирского юридического института МВД России : научно-практический журнал. – Красноярск : Сибирский юридический институт МВД России, 2008. - № 1. – С. 148-153. – 0,7 п.л.

8. Калдышев А. Н. Значение международных соглашений для органов дознания пограничных органов ФСБ России в Дальневосточном регионе / А. Н. Калдышев // Традиции и новации в системе современного российского права : международная межвузовская научно-практическая конференция студентов и аспирантов : сборник тезисов / Московская государственная юридическая академия. – М. : Московская государственная юридическая академия, 2008. – С. 365-366. – 0,1 п.л.

9. Калдышев А. Н. Что же следует понимать под «надлежащим разрешением»? / А. Н. Калдышев // Правовые и социальные экономические проблемы современной России: теория и практика : сборник статей Всероссийской научно-практической конференции / Пензенская государственная сельскохозяйственная академия. – Пенза : Пензенская государственная сельскохозяйственная академия, 2008. – С. 32-34. – 0,25 п.л.

10. Калдышев А. Н. Письменные поручения в процессуальной деятельности органов дознания в пограничных органах ФСБ России / А. Н. Калдышев // Защита и охрана Государственной границы Российской Федерации: состояние и перспективы развития : материалы Всероссийской научно-практической конференции 23 апреля 2008 г. Часть 2 / Хабаровский пограничный институт ФСБ России. - Хабаровск : Хабаровский пограничный институт ФСБ России, 2008. – С. 106-111. - 0,4 п.л.

11. Калдышев А. Н. Процессуальная деятельность органов дознания в пограничных органах ФСБ России в условиях их реформирования / А. Н. Калдышев, А. Я. Пятин // Защита и охрана Государственной границы Российской Федерации: состояние и перспективы развития : материалы Всерос-

сийской научно-практической конференции 23 апреля 2008 г. Часть 2 / Хабаровский пограничный институт ФСБ России. - Хабаровск : Хабаровский пограничный институт ФСБ России, 2008. – С. 190-196. - 0,45 п.л.

12. Калдышев А. Н. Уголовно-процессуальная деятельность пограничных органов ФСБ России в свете последних изменений, внесенных в УПК РФ / А. Н. Калдышев // Проблемы применения уголовно-процессуального законодательства : сборник научных статей. – Хабаровск : Дальневосточный юридический институт МВД РФ, 2009. – С. 133-136. – 0,22 п.л.

13. Калдышев А. Н. Уголовно-правовой и криминологический анализ преступлений, отнесенных к подследственности органов дознания пограничных органов ФСБ России / А. Н. Калдышев // Некоторые особенности раскрытия и расследования преступлений, отнесенных к подследственности ФСБ России : сборник научных статей. – Хабаровск : Хабаровский пограничный институт ФСБ России, 2009. – С. 27-51. – 1,8 п.л.

Учебно-методические работы:

14. Белавин А. А. Дознание в Российской Федерации. Организация дознания в пограничных органах ФСБ России : практическое пособие / А. А. Белавин, А. Н. Калдышев, А. Я. Пятин. - Хабаровск : Хабаровский пограничный институт ФСБ России, 2009. - 62 с. – 5,1 п.л.