

КИЛЬДИГУШЕВ Ильгиз Ирмакович,
Следователь СО ОМВД России
по Баймакскому району,
старший лейтенант юстиции,
e-mail: kildigushev10@gmail.com

ПРОБЛЕМА ДУАЛИЗМА ОРГАНИЗАЦИОННО- ФУНКЦИОНАЛЬНОГО СТАТУСА ОРГАНА ДОЗНАНИЯ В ОРГАНАХ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ

Аннотация. В статье представлен комплексный анализ проблем правового положения органа дознания в ОВД. Ключевое внимание уделяется феномену структурно-функциональной неопределенности, возникающей из-за дуализма его процессуальных и административных полномочий. Автор исследует корневое противоречие между ролью органа дознания как субъекта уголовного процесса и его подчиненностью административной структуре, ориентированной на оперативно-служебные задачи.

На основе изучения норм УПК РФ, ведомственных актов и научной доктрины выявляются системные проблемы, негативно влияющие на эффективность как дознания, так и основной деятельности подразделений. Доказывается, что текущая модель порождает распыление ресурсов, внутренний конфликт компетенций и снижает качество процессуальных решений. В качестве решения автор предлагает конкретные меры по оптимизации правового статуса, направленные на преодоление этой неопределенности, среди которых – функциональное и организационное обособление подразделений дознания.

Ключевые слова: орган дознания, дознание, уголовный процесс, предварительное расследование, процессуальный статус, функциональная неопределенность, административная деятельность, реформа, дознаватель, процессуальная самостоятельность, ведомственное регулирование.

KILDIGUSHEV Ilgiz Irmakovich,
investigator of the Sibay district
police department of Russia,
senior lieutenant of police

THE PROBLEM OF THE DUAL ORGANIZATIONAL-FUNCTIONAL STATUS OF THE INQUIRY AGENCY WITHIN INTERNAL AFFAIRS BODIES

Annotation. This article provides a comprehensive analysis of the problems associated with the legal status of the inquiry agency within the system of internal affairs bodies. Key focus is placed on the phenomenon of structural-functional uncertainty arising from the dualism of its procedural and administrative powers. The author explores the fundamental contradiction between the role of the inquiry agency as a subject of criminal proceedings and its subordination to an administrative structure focused on operational and service tasks.

Based on the study of the norms of the Criminal Procedure Code of the Russian Federation, departmental regulations, and legal doctrine, the article identifies systemic problems that negatively impact the effectiveness of both the inquiry process and the primary activities of the units. It is argued that the current model leads to the dispersion of resources, internal conflict of competencies, and a decrease in the quality of procedural decisions. As a solution, the author proposes specific measures for optimizing the legal status aimed at overcoming this uncertainty, including the functional and organizational separation of inquiry units.

Key words: inquiry agency, inquiry, criminal procedure, pre-trial investigation, procedural status, functional uncertainty, administrative activity, reform, inquiry officer, procedural autonomy, departmental regulation.

Институт дознания представляет собой неотъемлемый элемент системы предварительного расследования в Российской Федерации, обеспечивающий разрешение значительного массива уголовных дел, прежде всего небольшой и средней тяжести. Эффективность его функционирования непосредственно влияет на состояние законности, обеспечение прав граждан и общественного доверия к правоохранительной системе в целом. В соответствии со статьей 40 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации [1] (далее – УПК РФ) перечень органов дознания является достаточно широким, однако центральное место в этой системе, бесспорно, занимают подразделения в структуре органов внутренних дел (далее – ОВД). Именно на них приходится основной объем производства дознания, что предопределяет их ключевую роль в реализации уголовно-правовой политики государства на досудебных стадиях. Вместе с тем правовой статус органа дознания в ОВД на протяжении длительного времени характеризуется научным сообществом как проблемный и внутренне противоречивый. Суть проблемы заключается в устойчивой и системной структурно-функциональной неопределенности, которая представляет собой глубинный дуализм его ролей и функций. С одной стороны, орган дознания – это полноценный субъект уголовного судопроизводства, наделенный строгими процессуальными полномочиями, действующий в рамках уголовно-процессуального закона и ориентированный на достижение целей правосудия. Его деятельность в этой части должна быть самостоятельной, независимой и подчиняться исключительно требованиям закона. С другой стороны, он является структурным элементом ОВД – централизованной, иерархической, административной структуры, чья деятельность подчинена логике государственного управления, ведомственным директивам, плановым показателям и выполнению широкого спектра оперативно-служебных задач, зачастую далеких от уголовного процесса.

Редакция п. 1 ч. 1 ст. 40 УПК РФ после внесения в нее изменений Федеральным законом от 01.03.2012 № 17-ФЗ обозначила некоторую двойственность в статусе органа внутренних дел как участника уголовного судопроизводства. В систему органов дознания нормы ст. 40 УПК РФ в настоящее время включают органы внутренних дел Российской Федерации и входящие в их состав территориальные, в том числе линейные, управления (отделы, отделения) полиции. По-видимому, законодатель таким образом обратил внимание на реформирование системы органов внутренних дел и образование в ее составе полиции после вступления в законную силу Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О поли-

ции» [2]. Полиция органов внутренних дел была образована на месте ранее существовавшей милиции, должностные лица которой также выполняли функции органа дознания, но милиция в УПК РФ отдельно не выделялась [3, с. 19].

Понятие «орган дознания» получило легальное определение в ст. 40 УПК РФ. Однако данная дефиниция носит сугубо процессуальный, функциональный характер, ограничивающийся перечислением субъектов, уполномоченных осуществлять данную форму предварительного расследования. Она практически не раскрывает организационной, административной сущности этого института, не определяет его место в системе государственных органов. В ОВД России в качестве органов дознания выступают разнородные подразделения – от территориальных органов внутренних дел на районном и городском уровне до линейных управлений на транспорте, отдельных отрядов полиции и иных структурных единиц, начальники которых специальным ведомственным приказом наделяются соответствующими процессуальными полномочиями. Проблема структурно-функциональной неопределенности берет свое начало в фундаментально различной правовой природе функций, возложенных на эти подразделения. Уголовно-процессуальная деятельность органа дознания и дознавателя регламентирована императивными нормами УПК РФ. Она требует обеспечения принципов самостоятельности, процессуальной независимости, подчинения только закону, всесторонности, полноты и объективности исследования обстоятельств дела. Эта деятельность носит ярко выраженный правоприменительный, юрисдикционный характер и направлена на разрешение уголовно-правового конфликта. В противоположность этому административно-исполнительная и оперативно-служебная деятельность того же самого подразделения и тех же самых сотрудников регламентирована, в первую очередь, ведомственными нормативными правовыми актами. Эта деятельность ориентирована на принципы единоначалия, исполнительской и служебной дисциплины, строгой подчиненности по вертикали власти, а также на достижение плановых, зачастую количественных показателей оперативно-служебной деятельности.

Именно это системное противоречие порождает феномен так называемого «двойного подчинения», составляющий ядро рассматриваемой проблемы. Дознаватель, согласно ст. 41 УПК РФ, в своей процессуальной деятельности по конкретному уголовному делу независим и подчиняется только закону. Но как сотрудник полиции, как государственный служащий, он находится в жесткой административной, служебной и материальной зависимости от своего непосред-

ственного начальника и руководства органа внутренних дел в целом [4, с. 159]. Начальник органа дознания, в свою очередь, совмещает в одном лице процессуальные полномочия с широким комплексом административно-хозяйственных, кадровых и оперативно-распорядительных функций. Эта двойственность создает постоянный «конфликт лояльности» и служит источником перманентного внутреннего напряжения в системе. Исторический генезис данной проблемы уходит корнями в советский период, когда уголовный процесс был в значительной степени огосударственен, а принцип публичности доминировал над состязательностью и гарантиями прав личности. Интеграция дознания в административную структуру милиции воспринималась как естественная. Однако с принятием УПК РФ 2001 года, провозгласившего новые, более высокие стандарты защиты прав личности и состязательности, это организационное несоответствие стало проявляться особенно остро, вступив в противоречие с обновленной философией уголовного процесса.

Дуализм правового статуса органа дознания находит свое конкретное воплощение в ряде системных проблем, негативно влияющих на практическую деятельность. Наиболее очевидным проявлением является организационный дуализм и распыление ресурсов. Один и тот же сотрудник вынужден выполнять диаметрально разные по своей природе задачи: проведение неотложных следственных действий, требующих концентрации и глубокого правового анализа, совмещается с патрулированием, обеспечением общественного порядка или профилактическими мероприятиями. Подобное совмещение функций приводит к физическому и интеллектуальному распылению сил, хроническому недостатку времени для качественного расследования, формализации процессуальных действий и профессиональному выгоранию сотрудников. Не менее существенным представляется конфликт процессуальных и административных приоритетов и критериев оценки. Ведомственная система отчетности, основанная преимущественно на количественных показателях, зачастую вступает в прямое противоречие с качественными требованиями уголовного процесса. Стремление к формальной раскрываемости и положительной статистике может оказывать скрытое или прямое давление на дознавателя, провоцируя его на принятие поспешных решений, отказ от возбуждения «сложных» уголовных дел, искусственное соединение дел для улучшения показателей. Это негативно влияет на всесторонность, полноту и объективность расследования, ведет к нарушению прав участников процесса [5, с. 19].

Серьезной проблемой остается системная диспропорция в ресурсном и материально-техническом обеспечении процессуальной деятельности органов дознания. В современных условиях производство дознания, будучи высокоинтенсивным процессом, объективно требует значительных временных, финансовых, кадровых и материальных ресурсов, включая использование специализированной криминалистической техники, средств защищенной связи и служебного транспорта. Однако, как показывают исследования, данная ресурсоемкость далеко не всегда находит адекватное отражение в системе административного и финансового планирования работы территориального органа. Бюджетирование, формирование штатного расписания и логистика в первую очередь ориентированы на выполнение ключевых оперативно-служебных функций, связанных с непосредственным обеспечением правопорядка. В результате дознание финансируется и обеспечивается по пресловутому остаточному принципу, нередко воспринимаясь руководством не как самостоятельная процессуальная функция, а как дополнительная, второстепенная нагрузка, что напрямую детерминирует низкое качество его результатов.

Организационная неопределенность статуса дознания порождает устойчивый комплекс кадровых проблем, среди которых доминируют текучесть кадров, их депрофессионализация и эрозия процессуальной самостоятельности. Отсутствие узкой специализации, сопряженное с хронически высоким уровнем нагрузки, двойной – процессуальной и административной – ответственностью, а также постоянным внутренним психологическим напряжением, формирует среду, не способствующую закреплению на соответствующих должностях наиболее квалифицированных сотрудников. Сложилась устойчивая практика, при которой должность дознавателя воспринимается не как конечная профессиональная специализация, а как временная ступень в карьерной лестнице или своего рода «испытательный срок» перед переводом в иные подразделения. Это приводит к постоянной ротации кадров и препятствует накоплению ценного процессуального опыта.

Наконец, декларируемая Уголовно-процессуальным кодексом РФ процессуальная самостоятельность дознавателя на практике зачастую носит иллюзорный характер. Формальное право принимать процессуальные решения нивелируется отсутствием реальных административных и организационных механизмов для их отстаивания в условиях жесткой ведомственной иерархии. Дознаватель, будучи административно зависимым от руководителя органа дознания, который

обладает широкими дисциплинарными полномочиями, лишен возможности в полной мере противостоять неправомерному вмешательству в свою деятельность. Таким образом, «провозглашенная законом независимость в процессуальных решениях подменяется административной зависимостью по служебной линии, что ставит под сомнение саму возможность реализации дознавателем своей функции в соответствии с принципами состязательности и независимости» [6, с. 441].

Для разрешения проблемы структурно-функциональной неопределенности и дуализма статуса органа дознания необходим комплексный, системный подход, сочетающий меры организационного, ведомственного и законодательного характера. Наиболее радикальным, но и наиболее эффективным путем представляется поэтапное создание в структуре территориальных органов специализированных, централизованных подразделений дознания. Сотрудники таких подразделений должны быть полностью освобождены от выполнения основных оперативно-служебных задач, не связанных с уголовным преследованием. Их деятельность должна быть сконцентрирована исключительно на выполнении уголовно-процессуальных функций. Это позволит не только повысить профессиональный уровень за счет узкой специализации, но и создать организационные предпосылки для реальной процессуальной независимости, оградив их от прямого административного давления. Параллельно необходима глубокая ревизия ведомственных нормативных актов, регулирующих деятельность органов дознания. Требуется разработка и внедрение специализированных административных регламентов, которые бы адекватно учитывали специфику, сложность и трудоемкость именно процессуальной деятельности дознавателей. Ключевое значение имеет реформа системы оценки эффективности их работы. Необходим решительный отказ от примитивных количественных показателей и переход к качественным критериям, таким как процент уголовных дел, направленных в суд с обвинительным актом, который был утвержден прокурором без возвращения на дополнительное расследование; процент обвинительных приговоров; отсутствие обоснованных жалоб на действия дознавателя; соблюдение процессуальных сроков.

На законодательном уровне целесообразно рассмотреть вопрос о внесении изменений и дополнений в ст. 40 и 41 УПК РФ, более четко определяющих не только процессуальный, но и организационный статус органов дознания, входящих в систему МВД. Закон мог бы закрепить базовые принципы их организации и деятельности, направленные на минимизацию ведомственного влияния на процессуальные решения. Одно-

временно должны осуществляться меры по кадровому укреплению института дознания: введение повышенных должностных окладов, создание отдельной карьерной траектории, развитие системы непрерывного профессионального образования и специализированной подготовки. Эти меры позволят повысить престиж должности дознавателя и стимулировать сотрудников к долгосрочной работе в этой области. Реализация предложенных мер будет способствовать не только укреплению реальной процессуальной самостоятельности дознавателей, но и значительному повышению качества дознания в целом.

Таким образом, структурно-функциональная неопределенность органа дознания в ОВД представляет собой глубокую системную проблему, коренящуюся в изначальной двойственности его правового статуса. Это фундаментальное противоречие между уголовно-процессуальной природой дознания как вида государственной правоохранительной деятельности и его административно-организационным воплощением в качестве составной части министерства порождает целый ряд негативных последствий. Эти последствия имеют системный характер и проявляются в снижении эффективности как отправления правосудия, так и в дезорганизации основной деятельности органов внутренних дел. Преодоление данной укоренившейся неопределенности требует последовательного и комплексного подхода, сочетающего в себе меры по организационному и функциональному обособлению подразделений дознания, кардинальному совершенствованию ведомственного нормотворчества и системы оценки эффективности, а также внесению точечных, но принципиально важных изменений в уголовно-процессуальное законодательство. Только такой многоуровневый подход позволит обеспечить укрепление законности, усиление защиты прав и законных интересов личности в уголовном судопроизводстве и рост общественного доверия к институтам правоохранительной системы Российской Федерации.

Список литературы:

- [1] Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации : федер. закон от 18.12.2001 № 174-ФЗ : в ред. от 01.09.2025 // Собрание законодательства РФ. – 2001. – № 52 (ч. I). – Ст. 4921.
- [2] О полиции : федер. закон от 07.02.2011 № 3-ФЗ : в ред., действующей с 01.09.2025 // Собрание законодательства РФ. – 2011. – № 7. – Ст. 900.
- [3] Миронова А. В. О проблемах процессуального статуса органов внутренних дел как органов дознания // Вестник Московского университета МВД России. – 2013. – № 2. – С. 19–24.
- [4] Бикенин Е. Е. Особенности правового статуса дознавателя как основного должност-

ного лица, осуществляющего предварительное расследование в форме дознания // Молодой ученый. – 2024. – № 25 (524). – С. 158–160. – URL: <https://moluch.ru/archive/524/115824/> (дата обращения: 19.03.2026).

[5] Федосеева Е. Л., Политыко О. Е. Некоторые проблемы процессуальной самостоятельности дознавателя // Уголовное судопроизводство России: проблемы и перспективы развития : материалы всерос. науч.-практ. конф., Санкт-Петербург, 27 нояб. 2020 г. – СПб. : С.-Петерб. ун-т МВД России, 2020. – С. 350–358.

[6] Григорьев В. Н., Победкин А. В., Яшин В. Н. Уголовный процесс : учебник. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : Эксмо, 2008. – 816 с.

References:

[1] Code of Criminal Procedure of the Russian Federation: feder. Law No. 18.12.2001 dated 174-FZ: as amended by 01.09.2025 //Collection of Legislation of the Russian Federation. – 2001. – No. 52 (part I). – Art. 4921.

[2] On the police: feder. Law No. 07.02.2011 dated 3-FZ: as amended by 01.09.2025 //Collection

of Legislation of the Russian Federation. – 2011. – № 7. – Art. 900.

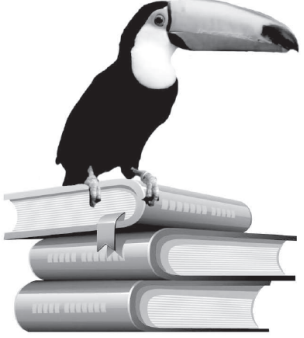
[3] Mironova A. V. On the problems of the procedural status of internal affairs bodies as bodies of inquiry//Bulletin of the Moscow University of the Ministry of Internal Affairs of Russia. – 2013. – № 2. – S. 19-24.

[4] Bikenin E. E. Peculiarities of the legal status of the interrogator as the main official carrying out a preliminary investigation in the form of an inquiry// Young scientist. – 2024. – № 25 (524). – S. 158-160. – URL: <https://moluch.ru/archive/524/115824/> (access date: 19.03.2026).

[5] Fedoseeva E.L., Polityko O.E. Some problems of procedural independence of the investigator//Criminal proceedings of Russia: problems and development prospects: materials all-Russia. scientific-practical. conf., St. Petersburg, November 27 2020 - St. Petersburg: St. Petersburg. University of the Ministry of Internal Affairs of Russia, 2020. - S. 350-358.

[6] Grigoriev V.N., Pobedkin A.V., Yashin V.N. Criminal trial: textbook. – 2nd ed., Revised and add. – M.: Eksmo, 2008. – 816 s.





ЮРКОМПАНИ

www.law-books.ru

Юридическое издательство
«ЮРКОМПАНИ»

Издание учебников,
учебных и методических
пособий, монографий,
научных статей.

Профессионально.

В максимально
короткие сроки.

Размещаем
в РИНЦ, E-Library.