

**Н. А. Пруцкова\***

## **Понятие и особенности правовой основы деятельности дознавателя в уголовном судопроизводстве**

В современной России происходят серьезные преобразования в системе законодательства, направленные на его совершенствование. В особенности эти изменения затрагивают сферу правового регулирования уголовного судопроизводства, в частности деятельность участников уголовного процесса.

Интерес государства к системе уголовного судопроизводства обусловлен его потребностью в усовершенствовании, и развитии всей системы в целом, включая

---

\* Адъюнкт кафедры уголовно-процессуального права и организации расследования преступлений Саратовского юридического института МВД России.

досудебное производство. Огромная доля расследования уголовных дел по преступлениям небольшой и средней тяжести ложится на плечи дознавателя. Его процессуальная деятельность связана с поддержанием единого порядка в обществе, граждане которого имеют различное имущественное и социальное положение, вызывающее неустрашимые противоречия и конфликты<sup>1</sup>.

Всесторонне исследуя правовую основу деятельности дознавателя, следует отметить, что при ее осуществлении он руководствуется Конституцией Российской Федерации, уголовным и уголовно-процессуальным законодательством. Государство издает правовые акты, обеспечивает их соблюдение, однако в случае неисполнения содержащихся в них требований применяет принудительную силу. Со своей стороны право воздействует на государство, устанавливая общеобязательные для всех его органов, должностных лиц, организаций и граждан правила поведения. Именно посредством норм права закрепляется их правовой статус, определяются пределы полномочий их деятельности, устанавливается порядок функционирования их взаимоотношений.

В основе процессуальной деятельности дознавателя находятся законы и подзаконные нормативные акты, регламентирующие деятельность дознавателя. К ним относятся акты Президента и Правительства Российской Федерации, Постановления Конституционного Суда РФ, разъяснения пленума Верховного Суда РФ, содержащие разъяснения и толкования норм закона, ведомственные нормативные акты, приказы, указания министра внутренних дел и иные нормативные правовые акты.

В Конституции РФ закреплены важнейшие принципы, напрямую адресованные участникам уголовного процесса как представителям государственной власти, основным из которых является признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина (ст. 2 Конституции РФ). Действующая Конституция содержит ряд норм, имеющих прямое отношение к регламентации условий проведения процессуальных и следственных действий, ограничивающих конституционные права человека и гражданина.

Так, ч. 2 ст. 22 Конституции РФ устанавливает общие правила ареста, заключения под стражу и содержания под стражей, сроки задержания, допустимые только по судебному решению. А также согласно ч. 2 ст. 23 и ст. 25 Конституции РФ обязательно получение судебного решения в случае необходимости ограничения прав граждан на тайну переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений, неприкосновенность жилища. Ст. 49 Конституции РФ закрепляет принцип презумпции невиновности. Из ч. 2 ст. 48 Конституции РФ следует, что каждый задержанный, заключенный под стражу, обвиняемый в совершении преступления имеет право пользоваться помощью адвоката (защитника) с момента задержания, заключения под стражу или предъявления обвинения.

Таким образом, Конституция РФ содержит три группы норм, имеющих прямое отношение к уголовному судопроизводству и соответственно к досудебным его стадиям: 1) общие нормы о правах и свободах человека и гражданина (глава 2 «Права и свободы человека и гражданина»); 2) нормы, относящиеся ко всем видам судопроизводства; 3) нормы, относящиеся непосредственно к уголовному судопроизводству (глава 7 «Судебная власть» и раздел второй «Заключительные и переходные положения»). Конституция РФ как Основной Закон нашего государства является базовым элементом с юридической (правовой) точки зрения для формирования и совершенствования уголовно-процессуального законодательства.

<sup>1</sup> См.: *Пиголкин А. С.* Общая теория права. М., 1998. С. 65.

Следует обратить внимание, что уголовно-процессуальные отношения дознавателя направлены на установление уголовно-правовых отношений, что вызвано применением норм Уголовного кодекса РФ.

Т. В. Пилюгина, исследуя современные правовые основы деятельности дознания в органах внутренних дел, рассматривает уголовное право как отрасль, «в которой государственная политика борьбы с преступностью находит наиболее полное выражение»<sup>1</sup>. П. Н. Панченко, рассматривая уголовное право сквозь призму реализации уголовно-правовой политики государства, называет данную отрасль права главным звеном правовой основы уголовной политики: «Формируемая на его базе система уголовных правоотношений является основой деятельности правоохранительных органов по реализации уголовной ответственности, поддержанию правопорядка и предупреждению преступности»<sup>2</sup>. Таким образом, уголовное право как проявление уголовной политики государства в целях борьбы с преступностью играет существенную роль в уголовно-процессуальных отношениях.

Кроме того, проводя анализ действующего УК в качестве правовой основы деятельности дознавателя, следует обратить внимание, что при рассмотрении нормативных основ деятельности участников уголовного процесса с точки зрения обеспечения их безопасности «среди новелл УК, которые воспроизводят международные стандарты и имеют особое значение для нашей правоприменительной практики, в Особенной части следует выделить ряд норм, свидетельствующих о повышении уровня защищенности сотрудников правоохранительных органов, а также лиц, содействующих уголовному судопроизводству»<sup>3</sup>. Выделяя одну из глав УК, посвященную преступлениям против правосудия, О. А. Зайцев указывает, что законом предусмотрена уголовная ответственность за воспрепятствование осуществлению правосудия и производству предварительного расследования (ст. 294), посягательство на жизнь лица, осуществляющего правосудие или предварительное расследование (ст. 295), угроза или насильственные действия в связи с осуществлением правосудия и производством предварительного расследования (ст. 296) и ряд других составов преступлений<sup>4</sup>.

Основное значение в регулировании уголовно-процессуальных отношений, а равно в деятельности дознавателя имеет УПК РФ, определивший круг субъектов судебной власти, прокуратуры, органов исполнительной власти, осуществляющих ведение (расследование) уголовных дел (следователь, руководитель следственного органа, начальник органа дознания, начальник подразделения дознания, дознаватель), установивший их уголовно-процессуальные полномочия. По сравнению с УПК РСФСР 1960 г. УПК РФ внес широкий блок новых положений, норм и новелл, имеющих непосредственное отношение к производству дознания и соответственно к процессуальной деятельности дознавателя. Примером этому может послужить следующее: в ст. 5 УПК РФ сформулированы и нормативно закреплены понятия дознания, органа дознания, дознавателя, начальника органа дознания;

<sup>1</sup> *Пилюгина Т. В.* Правовые и организационные основы дознания как формы предварительного расследования: по материалам органов внутренних дел : дис. ... канд. юрид. наук. Волгоград, 2008. С. 59.

<sup>2</sup> *Панченко П. Н.* Борьба с преступностью как функция уголовного розыска : учебное пособие. Омск, 1986. С. 57.

<sup>3</sup> *Зайцев О. А.* Правовое регулирование и механизмы государственной защиты участников уголовного судопроизводства в Российской Федерации // «Черные дыры» в Российском законодательстве. 2002. № 1. С. 289.

<sup>4</sup> Там же.

в соответствии со ст. 40 впервые урегулирована компетенция органа дознания; ст. 40.1 впервые введена и нормативно закреплена процессуальная фигура начальника подразделения дознания и его полномочия; в соответствии со ст. 41 в уголовное судопроизводство на законодательном уровне введен новый субъект — дознаватель. Содержание ст. 41 УПК РФ значительно расширило полномочия дознавателя, практически приравняв его процессуальный статус к процессуальному статусу следователя. В УПК РФ особенно подчеркивается самостоятельность дознавателя в проведении следственных и процессуальных действий. Для проведения большинства из них дознавателю не требуется согласия начальника органа дознания. Закрепив в ч. 4 ст. 41 УПК РФ право обжалования указаний начальника органа дознания и прокурора, законодатель сделал шаг вперед в оптимизации и совершенствовании расследования уголовных дел в форме дознания дознавателями. В частности, наличие данного права у дознавателя обязывает авторов данных указаний к принятию более взвешенных и обоснованных решений, а кроме того, данное право — это «свидетельство усиления гарантий его правового положения»<sup>1</sup>.

Нужно отметить, что УПК РФ значительно расширил гарантии обеспечения прав и законных интересов лиц, участвующих при производстве дознания: был введен институт защитника на общих основаниях, расширены права потерпевшего, гражданского истца, гражданского ответчика и их представителей при ознакомлении с материалами уголовного дела по окончании расследования в форме дознания.

Новой в УПК РФ является ст. 223.1, регламентирующая уведомление о подозрении в совершении преступления. С точки зрения процессуалистов установление порядка уведомления лица о подозрении в совершении расследуемого преступления — это «усиление гарантий права на защиту в ходе проведения дознания»<sup>2</sup>. По нашему мнению, установление и закрепление данного порядка уведомления лица о подозрении в совершении преступления есть гарантия невозвращения к ранее существовавшему порядку проведения дознания по уголовным делам, возбужденным в отношении конкретных лиц.

Помимо законов правовую основу деятельности дознавателя составляют подзаконные нормативные правовые акты, которые, строго соответствуя законам, издаются на их основе для урегулирования определенных общественных отношений и во исполнение самих законов. Так, по мнению ряда процессуалистов, к подзаконным нормативным актам как источникам уголовно-процессуального права относятся: акты Президента и Правительства РФ; постановления Конституционного Суда РФ; разъяснения Пленума Верховного Суда РФ; нормативные акты министерств и ведомств, указаний и приказов Генерального прокурора РФ<sup>3</sup>.

Высказывая свое мнение по поводу значения подзаконных нормативных актов, В. С. Шадрин указывает на их роль в системе правового регулирования деятельности правоохранительных органов. По его мнению, «на формирование уголовно-процессуальной деятельности судов, органов дознания и предварительного

<sup>1</sup> Научно-практический комментарий к Уголовно-процессуальному кодексу Российской Федерации / под общ. ред. В. М. Лебедева, В. П. Божьева. М., 2010. С. 153.

<sup>2</sup> Там же. С. 670.

<sup>3</sup> См.: *Гуценко К. Ф.* Источник уголовно-процессуального права // *Уголовный процесс* / под ред. К. Ф. Гуценко. М., 2000. С. 30; *Его же.* Источники уголовно-процессуального права // *Источники российского права. Вопросы теории и практики* / отв. ред. М. Н. Марченко. М., 2005. С. 275; *Яковлева Л. В.* Источники российского уголовно-процессуального права : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 1999. С. 8.

следствия оказывают влияние разъяснения Пленума Верховного Суда РФ. Генеральный прокурор, министр внутренних дел, руководители других правоохранительных органов издают указания, приказы и инструкции, касающиеся производства по уголовным делам и обязательные для исполнения соответствующими органами предварительного расследования. Подобного рода ведомственные нормативные акты носят подзаконный характер, не изменяют и не отменяют уголовно-процессуальный закон, а в случае противоречия закону не подлежат применению. Они не создают, не содержат и не корректируют норм, содержащихся в источниках уголовно-процессуального права. Их предназначение — служить более эффективному осуществлению уголовно-процессуальных норм»<sup>1</sup>.

Однако среди ученых-процессуалистов есть и такие, кто утверждает, что в основе правового регулирования уголовного процесса может лежать только закон. При этом свою точку зрения мотивируют тем, что при реализации уголовно-процессуальных отношений затрагиваются, а зачастую ограничиваются конституционные права и свободы человека и гражданина<sup>2</sup>. П. А. Лупинская отмечает: «Признание того, что нормы уголовно-процессуального права могут содержаться только в законе, обусловлено тем, что в сфере уголовного судопроизводства могут быть ограничены или, так или иначе затронуты, действиями и решениями государственных органов и должностных лиц, конституционные права и свободы человека и гражданина. Очевидно, что основания и пределы возможного ограничения или лишения этих прав могут регулироваться только законом, а не ведомственным или иным актом органов управления»<sup>3</sup>.

Считаем, что подобные утверждения обосновываются исключительно мотивацией ограничения либо лишения ряда наиболее существенных конституционных прав граждан. Однако не стоит забывать, что подзаконные и ведомственные нормативные акты<sup>4</sup> не изменяют и не отменяют уголовно-процессуальный закон и тем более не применимы в случае их несоответствия закону.

Т. Г. Николаева, рассматривая роль судебной практики в уголовном процессе<sup>5</sup>, обращает внимание на проблему, имевшую место быть из-за недостаточной регламентации процедуры окончания дознания, которая была разрешена Конституционным Судом РФ. Ни уголовно-процессуальный закон, ни бланки процессуальных документов не предусматривали процедуру, в соответствии с которой дознаватель обязан был разъяснять обвиняемому по окончании дознания, при ознакомлении с материалами уголовного дела, его права, в том числе и право заявлять ходатайство о порядке рассмотрения дела судом первой инстанции.

<sup>1</sup> Шадрин В. С. Уголовно-процессуальное право и его источники // Уголовный процесс / под ред. В. И. Рохлина. СПб., 2001. С. 18.

<sup>2</sup> См.: Калиновский К. Б., Смирнов А. В. Комментарий к УПК РФ. СПб., 2003. С. 32; Их же. Уголовный процесс. СПб., 2004. С. 40; Рохлин В. И. Источники уголовно-процессуального права // Уголовно-процессуальное право / под общ. ред. В. И. Рохлина. СПб., 2004. С. 54; Лупинская П. А. Уголовно-процессуальное законодательство // Уголовно-процессуальное право Российской Федерации / отв. ред. П. А. Лупинская. М., 2000. С. 22.

<sup>3</sup> Лупинская П. А. Указ. соч. С. 22–23.

<sup>4</sup> Применительно к процессуальной деятельности дознавателя органов внутренних дел это такие ведомственные нормативные акты, как Приказ от 21 февраля 1995 г. № 10 «Об организации прокурорского надзора за расследованием и раскрытием преступлений»; Приказ МВД России от 6 августа 2007 № 697 «О мерах по совершенствованию деятельности органов внутренних дел по производству предварительного расследования в форме дознания» и др.

<sup>5</sup> См.: Николаева Т. Г. Правовое регулирование деятельности органов дознания: теоретические основы и правоприменительная практика : дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2006. С. 315–316.

Конституционный Суд РФ в своем Определении № 152 от 08.04.2004 г. разрешил данную ситуацию следующим образом: «Прямого указания на то, что по окончании дознания обвиняемому должны быть разъяснены его права, в том числе закрепленное ст. 314 УПК РФ право в установленных данной статьей случаях заявить о согласии с предъявленным обвинением и ходатайствовать о постановлении приговора без проведения судебного разбирательства, в приведенных нормах уголовно-процессуального закона не содержится, что само по себе не является основанием для освобождения дознавателя (следователя) от обязанности разъяснить обвиняемому его права, поскольку оспариваемые нормы не могут истолковываться и применяться без учета действующих в уголовном судопроизводстве принципов и в отрыве от других положений уголовно-процессуального законодательства...

Отсутствие в бланке протокола ознакомления обвиняемого и (или) его защитника с обвинительным актом и материалами уголовного дела указания о разъяснении обвиняемому его прав, в том числе права заявить ходатайство о применении особого порядка судебного разбирательства, не может расцениваться как свидетельство отсутствия у следователя или дознавателя обязанности разъяснить обвиняемому его права. Сами по себе подобные бланки, имея вспомогательное значение, не обладают нормативным характером и не могут исключать необходимость выполнения предписания уголовно-процессуального закона»<sup>1</sup>.

Несмотря на отсутствие указанных выше требований уголовно-процессуального закона, в своей практической деятельности дознаватели по окончании производства дознания и ознакомления с материалами уголовного дела разъясняют обвиняемому предусмотренные тем же уголовно-процессуальным законом права обвиняемого, в том числе закрепленное в ст. 314 УПК РФ право заявить о признании своей вины (полностью) и ходатайствовать о постановлении приговора без проведения судебного разбирательства.

Справедливости ради следует отметить, что при существовании различных суждений в современной науке роль судебной практики определяется как особый источник права<sup>2</sup>, что дает основание рассматривать акты высших судебных инстанций нашего государства в качестве основы правовой деятельности дознавателя на стадии досудебного производства.

Вместе с тем исследование подзаконных нормативных актов позволяет сделать вывод о том, что они являются составной частью правовой основы деятельности органа дознания и дознавателя в уголовном судопроизводстве России, служат важнейшим инструментом реализации ими таких полномочий, которые связаны с возбуждением уголовного дела, производством следственных действий, а также осуществлением оперативно-розыскной деятельности в ходе предварительного расследования по уголовным делам.

Проведенный анализ правовой основы деятельности дознавателя позволяет сформулировать определение этого понятия: правовая основа деятельности дознавателя в уголовном судопроизводстве — это система нормативных правовых актов (законов и подзаконных актов), изданных и санкционированных компетентными государственными органами, в которых содержатся нормы права, устанавливающие и регламентирующие организацию и порядок проведения дознания как формы предварительного расследования в целях решения задач уголовного судопроизводства.

<sup>1</sup> Вестник Конституционного Суда РФ. 2004. № 6.

<sup>2</sup> См.: Общая теория государства и права : академический курс : в 2 т. / под ред. М. Н. Марченко. М., 1998. Т. 2. С. 153.