

ПРАВО

УДК 343.123

*О.И. Андреева***О НЕОБХОДИМОСТИ СТАДИИ ВОЗБУЖДЕНИЯ УГОЛОВНОГО ДЕЛА
В СОВРЕМЕННОМ УГОЛОВНОМ ПРОЦЕССЕ РОССИИ**

Рассматривается вопрос о необходимости стадии возбуждения уголовного дела в уголовном процессе России. Автор анализирует действующее законодательство, правоприменительную практику и приходит к выводу о том, что современная стадия возбуждения уголовного дела не решает те задачи, ради которых она была введена в уголовно-процессуальное законодательство. В этой связи автор делает заключение о необходимости реформирования первоначального этапа уголовного судопроизводства.

Ключевые слова: возбуждение уголовного дела; задачи стадии; защита прав лиц на первоначальном этапе уголовного процесса.

В течение длительного времени юридическим обществом, интересующимся проблемами уголовного процесса, обсуждаются вопросы о системе уголовного процесса, его стадиях [1. С. 166–170], в том числе о стадии возбуждения уголовного дела, ее необходимости и содержании [2].

Возбуждение уголовного дела в качестве самостоятельной стадии уголовного процесса впервые в истории России было предусмотрено Основами уголовного судопроизводства (1958 г.), однако в определенной степени проверка сообщения о совершенном преступлении была предусмотрена и более ранними нормативными актами.

Так, например, Устав уголовного судопроизводства [3. С. 110–113, 132] предусматривал следующие части производства по обнаружению и исследованию преступлений или проступка. Начальный этап заключался в «первоначальных изысканиях, производимых полицией для обнаружения справедливости или несправедливости дошедших до нее слухов и сведений о преступлении, или о таких происшествиях, о которых без розысканий нельзя определить, заключается или не заключается в них преступление». При этом ст. 250 Устава уголовного судопроизводства ограничивала деятельность полиции «самыми необходимыми изысканиями... «простыми, негласными разведываниями». Статья 254 предусматривала, что при производстве дознания «полиция все нужные сведения собирает посредством розысков, словесными расспросами и негласным наблюдением, не производя ни обысков, ни выемок в домах». Об обнаруженных сведениях полиция обязана была сообщить судебному следователю (ст. 255), приняв лишь меры «для охранения следов преступления или проступка» и пресечь подозреваемому возможности уклоняться от следствия (ст. 256). «Передавая дознание следователю, полиция доносит о том прокурору или его товарищу» (ст. 255). Таким образом, полиция должна была проверить сведения о совершенном преступлении, тем самым ограничивая случаи неосновательного следствия, при этом самостоятельно не принимая решений о дальнейшем движении производства.

Следующим этапом Уставом уголовного судопроизводства было предусмотрено предварительное следствие, производимое судебным следователем. Необходимо отметить, что судебный следователь, не участвуя

в «первоначальных изысканиях», мог беспристрастно исследовать событие происшествия. Возбудить уголовное преследование (уголовное дело) в соответствии со ст. 311 Устава уголовного судопроизводства был правомочен прокурор или его товарищ.

После периода борьбы с преступностью как разновидностью классовой борьбы появление в конце 50-х гг. XX в., которые характеризовались смягчением политического курса, умеренной демократизацией общественной жизни, усилением гарантий прав личности, выделение самостоятельной стадии возбуждения уголовного дела было вызвано необходимостью усиления правовой защищенности личности, попавшей в сферу уголовного процесса на первоначальном этапе уголовного судопроизводства, где законное и обоснованное решение о возбуждении уголовного дела не только формировало у населения представление о новых средствах борьбы с преступностью, но и служило правовым основанием для применения предусмотренных законом мер процессуального принуждения и производства следственных действий (исключение – осмотр места происшествия) [4. С. 22]. Для этого периода были характерны усиление прокурорского надзора и практическое отсутствие судебного контроля на начальном этапе реагирования государственными органами и должностными лицами на сообщение о совершенном преступлении. В этих условиях наличие стадии возбуждения уголовного дела было обоснованно.

Впоследствии составители Концепции судебной реформы РСФСР фактически отказались от возбуждения уголовного дела как самостоятельного этапа уголовного процесса, указав, что сохранение административной по своей природе доследственной проверки заявлений и сообщений о совершении преступления до возбуждения уголовного дела не соответствует демократической направленности преобразований, при этом предусмотрев, что «будет обоснованным рассматривать всякое сообщение о преступлении, если на момент рассмотрения неочевидна его ложность как бесспорный повод к возбуждению уголовного дела» [5. С. 88].

Однако Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации 2001 г. не воспринял положения Концепции судебной реформы РСФСР, закрепив возбуждение уголовного дела в качестве самостоятельной стадии уголовного процесса, отграничив допроцессуальную и собст-

венно процессуальную деятельность уполномоченных органов решением о возбуждении уголовного дела.

В настоящее время обращение к вопросу о необходимости в современном процессе России самостоятельной стадии возбуждения уголовного дела обусловлено следующим.

Во-первых, необходимо отметить, что вопрос о необходимости возбуждения уголовного дела как начального этапа уголовного процесса является сегодня особенно актуальным. Причем есть как сторонники, которых большинство [6. С. 12–13; 7. С. 3], так и противники наличия возбуждения уголовного дела как самостоятельной стадии уголовного процесса, которых в последнее время становится все больше [2; 8. С. 38].

Актуальность вызвана тем, что в последнее время первоначальный этап уголовного процесса подвергся изменениям [9]. С момента вступления УПК РФ в законную силу в нормы, регламентирующие процедуру возбуждения уголовного дела и деятельность следователя, дознавателя, органа дознания и руководителя следственного органа, 9 раз законами вносились изменения и дополнения.

Между тем следует признать, что реформа стадии возбуждения уголовного дела не носит системного характера, что подтверждается постоянным перераспределением полномочий между следователем, прокурором, руководителем следственного органа, неопределенностью в средствах предварительной проверки информации о признаках преступления (сначала полномочия по назначению экспертизы, затем исключение этой возможности, но наделение правом требовать производства документальных проверок, ревизий, исследований документов, предметов, трупов), необоснованным, как представляется, появлением нового повода для возбуждения уголовного дела о преступлениях, предусмотренных ст. 198–199.2 УК РФ, а именно «только теми материалами, которые направлены налоговыми органами в соответствии с законодательством о налогах и сборах для решения вопроса о возбуждении уголовного дела».

При этом является признанным, что все еще остаются не решенными проблемы правоприменения на первоначальном этапе реагирования государства на сообщение о совершенном преступлении, регулярно отмечаются факты нарушения прав и законных интересов граждан, вовлеченных на этом этапе в сферу уголовного процесса. Как следует из доклада Генерального прокурора РФ на заседании Совета Федерации Федерального собрания РФ 28.04.2010 г., не изжита до настоящего времени практика укрытия преступлений от учета, нарушения законов при приеме, регистрации, рассмотрения сообщений о преступлениях [10], что нарушает права граждан и препятствует доступу их к правосудию.

И последнее. В литературе отмечается, что в западном континентальном уголовном процессе господствует вариант, при котором возбуждение уголовного преследования не представляет собой начальной стадии уголовного судопроизводства (Франция, Германия, Бельгия, Финляндия, Люксембург и др.) [11. С. 284].

При этом количество стран, являющихся сторонниками данного подхода, постоянно растет. С 01.01. 2011 г. вступило в силу Уголовно-процессуальное уложение Швейцарии, которое интересно тем, что влияние на его

содержание оказывают действовавшие в каждом кантоне собственные кодексы, олицетворяющие уголовно-процессуальные системы как Германии, так и Франции [11. С. 242]. Уголовно-процессуальное уложение Швейцарии не предусматривает как таковой начальной стадии возбуждения уголовного дела (ст. 300–302). Предварительное производство начинается посредством производимой полицией деятельности по выяснению обстоятельств дела (дознания) и открытия следствия, производимого прокуратурой. При этом, за определенным исключением, отсутствует разница в процессуальных средствах доказывания обстоятельств, связанных с уголовно-наказуемым деянием при производстве дознания и следствия (ст. 306). Причем решение о начале предварительного производства не может быть оспорено, за исключением случая, когда обвиняемый заявляет о том, что имеет место нарушение запрета повторного уголовного преследования. Преступное деяние может стать предметом судебного разбирательства только в том случае, если прокуратура предъявит обвинение против определенного лица на основе точно описанных фактов в компетентный суд [12. С. 18, 172–173].

Кроме того, в настоящее время в Республике Казахстан проводится масштабная правовая реформа, в ходе которой принята Концепция правовой политики и разработана и обсуждается Концепция проекта УПК Республики Казахстан [13]. Разработчики Концепции проекта УПК Республики Казахстан отказались от стадии возбуждения уголовного дела, предусмотрев после регистрации сообщения о преступлении полицейское дознание. После регистрации сообщения о преступлении информация об этом доводится до сведения прокурора, после чего открывается так называемое «полицейское дознание», проводимое под непосредственным надзором прокурора. По его окончании материалы ложатся на стол прокурора, который дает им юридическую оценку, в зависимости от которой либо возбуждает публичное обвинение перед судебной властью, либо отказывает в его возбуждении, либо применяет альтернативные меры реакции на преступление [13. С. 2; 14. С. 12].

Все это вызвало необходимость еще раз обратиться к вопросу о стадии возбуждения уголовного дела в современном уголовном процессе России.

Выделение стадии возбуждения уголовного дела объяснялось и объясняется необходимостью:

- быстрого реагирования на информацию, содержащую данные о признаках преступления, максимальной фиксации этих данных, созданием условий для эффективного расследования и разрешения дела в суде;
- осуществления правозащитной функции.

Кроме того, стадия возбуждения уголовного дела рассматривается в качестве дополнительной гарантии от произвола уполномоченных должностных лиц.

В этой связи представляется необходимым рассмотреть вопрос, отвечает ли стадия возбуждения уголовного дела указанным задачам? Проведенное исследование приводит к выводу, что нет.

На основании требований УПК РФ дознаватель, орган дознания, следователь, прокурор обязаны принять, проверить любое сообщение о совершенном или готовящемся преступлении (ст. 144 УПК РФ) и принять по нему решение (ст. 145 УПК РФ). Соответственно, любой человек вправе обратиться в любой правоохрани-

тельный орган к уполномоченному должностному лицу с заявлением о совершенном или готовящемся преступлении. Причем подследственность органов, компетенция должностных лиц не должны являться основанием отказа в приеме сообщения. Должностные лица обязаны принять любое сообщение о совершенном или готовящемся преступлении, зарегистрировать его и принять меры, направленные на обнаружение признаков преступления, сохранение и фиксацию следов преступления, а также доказательств, требующих закрепления, изъятия, исследования и проведения розыскных и оперативно-розыскных мероприятий по установлению и задержанию с поличным или «по горячим следам» лиц, подготавливающих, совершающих или совершивших преступление.

Вместе с тем анализ практики приема, регистрации и разрешения сообщений о совершении деяния, содержащего признаки преступления, свидетельствует о том, что уже на этом этапе нарушаются права и законные интересы заявителей, в том числе лиц, пострадавших от совершения преступления.

В 2010 г. органами внутренних дел Российской Федерации рассмотрено 23,88 млн сообщений о происшествиях, в 9,1% принято решение о возбуждении уголовного дела [15]. В январе–октябре 2011 г. рассмотрено 20,5 млн сообщений, в 8,2% случаев принято решение о возбуждении уголовного дела [16].

В то же время только в 2009 г. прокурорами в Российской Федерации выявлено и поставлено на учет почти 155 тыс. криминальных посягательств, ранее известных, но по разным причинам неучтенных.

В Томской области выявлено прокурорами и поставлено на учет криминальных посягательств, ранее известных, но по разным причинам неучтенных, в 2010 г. – 1941, в 2011 г. – 1899.

Между тем быстрая реакция государственных органов, заключающаяся в принятии, проверке и разрешении сообщений о готовящемся или совершенном преступлении, является существенной для поддержания доверия общества к правовому государству и для предупреждения различных проявлений терпимости к неправомерным действиям должностных лиц. Как верно заметила Г.П. Химичева, «непринятие надлежащих мер по каждому сигналу о преступлении существенно нарушает права граждан, ущемляет интересы общества, подрывает авторитет государства, создает впечатление о профессиональной некомпетентности работников правоохранительных органов» [17].

Кроме того, познавательные средства стадии возбуждения уголовного дела весьма ограничены. При проверке сообщения о преступлении уполномоченное должностное лицо вправе требовать производства документальных проверок, ревизий, исследований документов, предметов, трупов и привлекать к участию в этих проверках, ревизиях, исследованиях специалистов, давать органу дознания обязательное для исполнения письменное поручение о проведении оперативно-розыскных мероприятий. Кроме того, допустимы при необходимости осмотр трупа (ст. 178 УПК РФ), в случаях, не терпящих отлагательства, осмотр места происшествия (ст. 176 УПК РФ), освидетельствование (ст. 179 УПК РФ).

В большинстве своем материалы, полученные на этапе возбуждения уголовного дела, нуждаются в пе-

репроверке в ходе предварительного расследования (опрос – допрос, исследование – производство экспертизы, досмотр – осмотр и др.), что ведет к дублированию в деятельности органов, осуществляющих проверку наличия оснований для возбуждения уголовного дела и предварительное расследование, увеличивает сроки досудебного производства. Подобное положение объясняется тем, что стадия возбуждения уголовного дела остается, с одной стороны, начальной стадией уголовного процесса, а с другой – находится за рамками уголовно-процессуальной формы.

Предварительное расследование оказывается отдаленным от момента совершения преступления значительным временем. УПК РФ предусматривает сроки проверки сообщения о преступлении: трое, десять и тридцать суток (ч. 1, 3 ст. 144). Между тем эти сроки сопоставимы со сроком дознания – тридцать суток (ст. 223 УПК РФ), и сроком предварительного расследования – два месяца (ст. 162 УПК РФ). На практике встречаются и более длительные сроки проверки, часто превышающие установленные законом. Анализ практики показывает, что длительность проверки заявлений и сообщений о преступлении объясняется в значительном количестве случаев тем, что правоприменители на этой стадии, исходя из необходимости установления наличия или отсутствия оснований для возбуждения уголовного дела и данных, препятствующих возбуждению уголовного дела, пытаются установить как можно больше фактических данных о происшествии. Под достаточными данными, указывающими на признаки преступления, должностные лица понимают такие, которые достоверно свидетельствуют обо всех элементах состава преступления. Причем речь идет не только о преступном деянии, что объясняется необходимостью квалификации деяния, но также и о лице, его совершившем, или о реальной возможности изобличения его в ходе предварительного расследования, т.е. о судебной перспективе. Между тем неясная на этом этапе перспектива в установлении лица, совершившего преступление, привлечения его к уголовной ответственности приводит, в определенных случаях, либо к отказу под различными предлогами в принятии заявления, либо к отказу в возбуждении уголовного дела и, как следствие, не способствует доступу граждан к правосудию, к защите их прав и законных интересов.

Не способствует защите прав и законных интересов граждан вынесение незаконных, необоснованных постановлений об отказе в возбуждении уголовного дела. Отмечается увеличение удельного веса отмененных в результате осуществления прокурорского надзора и ведомственного контроля незаконных постановлений об отказе в возбуждении уголовного дела с последующим после проведенной дополнительной проверки возбуждением уголовного дела. Согласно данным официальной статистики в Российской Федерации 2008–2009 гг. количество отмененных с последующим возбуждением уголовного дела постановлений об отказе в возбуждении уголовного дела составило 2,4 и 2,5%. В январе – сентябре 2010 г. на 3,7% возросло количество отмененных постановлений (106,6 тыс.).

В Томской области количество отмененных постановлений об отказе в возбуждении уголовного дела составило: в 2009 г. – 17 974; в 2010 г. – 18 326; в 2011 г. – 20 016.

При этом по результатам проведенной дополнительной проверки было возбуждено в 2009 г. 1 882 уголовных дела, в 2010 г. – 1 839; в 2011 г. – 1 850.

В литературе приводятся факты отмены руководителем следственного органа постановления о возбуждении уголовного дела, где в мотивировочной части постановления в качестве основания отмены постановления было указано «фактически на то, что в ходе проведения проверки в порядке ст. 144–145 УПК РФ следователем не получены сведения и не установлены обстоятельства, подлежащие доказыванию по уголовному делу, предусмотренные ст. 73 УПК РФ» [18. С. 16].

Следует отметить, что такому поведению дознавателей (следователей) способствует не только то, что осуществляет проверку наличия оснований возбуждения уголовного дела и выносит решение по результатам проведенной проверки, как правило, одно должностное лицо, которое обязано при принятии решения о возбуждении уголовного дела дать предварительную квалификацию деянию, но и методика оценки качества работы указанных должностных лиц. Например, как нарушения в работе органов и должностных лиц, возбуждивших уголовное дело, осуществляющих предварительное расследование, расследования прекращение впоследствии уголовного преследования, что отражено, в том числе, в упомянутом докладе Генерального прокурора РФ. Между тем еще в Концепции судебной реформы РСФСР отмечалось, что «прекращение дел органами расследования должно рассматриваться как нормальный (один из возможных) результат, соответствующий задачам установления истины по делу. Тогда исчезнут необходимость внепроцессуальными способами до возбуждения дела выяснять, имеет ли оно “судебную перспективу”, а также и стремление любой ценой добиваться передачи его в суд» [5]. Кроме того, распространены случаи отказа в возбуждении уголовного дела в связи с невозможностью,

например, в «установленный законом срок истребовать справку об ущербе», «доверенности на представление интересов», «не готовое заключение лингвистического исследования» и др.

Не соответствует законным интересам лиц, сообщившим о преступлении, вынесение постановлений об отказе в возбуждении уголовного дела в случае, если по поступившему от него сообщению отказано в возбуждении уголовного дела. Сведения об этих лицах попадают в соответствующие учеты, что имеет для этих лиц социальные последствия (невозможность занимать определенные должности и др.).

Не имеет теоретического обоснования и не отвечает защите законных интересов граждан появление нового повода (изм. от 06.12.2011 г.) для возбуждения уголовного дела о преступлениях, предусмотренных ст. 198–199.2 УК РФ, а именно только тех материалов, которые направлены налоговыми органами в соответствии с законодательством о налогах и сборах для решения вопроса о возбуждении уголовного дела.

В соответствии с этой нормой гражданин, обладающий информацией о факте совершения преступления, например, о том, что организация, членом которой он является, не исполняет обязанностей налогового агента, в том числе и в случаях, если этим непосредственно затрагиваются его законные интересы, ни как лицо заинтересованное, ни как представитель общества не сможет влиять на возбуждение уголовного дела, соответственно защищать свои законные интересы.

Все эти доводы позволяют прийти к выводу о том, что первоначальный этап реагирования уполномоченными на то должностными лицами и органами нуждается в реформе, но не в точечных изменениях. Необходимы системные изменения уголовно-процессуального закона с учетом опыта зарубежных стран.

ЛИТЕРАТУРА

1. Якимович Ю.К. Структура советского уголовного процесса: система стадий и система производств. Основные и дополнительные производства // Избранные труды. СПб. : Юридический центр-Пресс, 2011. С. 143–282.
2. Володина Л.М. Новые проблемы возбуждения уголовного дела // Актуальные вопросы уголовного процесса современной России : межвуз. сб. науч. тр. Уфа : БашГУ, 2003. URL: <http://kalinovsky-k.narod.ru/b/ufa20033/11.htm>
3. Устав уголовного судопроизводства // Судебные Уставы 20 ноября 1864 г. с изложением разсуждений, на коихъ они основаны. СПб. : Изд-е Гос. Канцелярии, 1866. 495 с.
4. Максимов П.В. Концепция возбуждения уголовного преследования по российскому уголовно-процессуальному законодательству XI–XX вв. (историко-правовое исследование) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Ростов, 2005. 30 с.
5. Постановление Верховного Совета РСФСР от 24.10.1991 г. № 1801-1 «О Концепции судебной реформы в РСФСР» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 44. ст. 1435 // Справочно-правовая система «Консультант Плюс».
6. Капранов А.В. Оптимизация стадии возбуждения уголовного дела : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Ростов, 2005. 24 с.
7. Ковалева М.Г. Возбуждение уголовного дела и обеспечение его законности и обоснованности : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2005. 28 с.
8. Дикарев И.С. Стадия возбуждения уголовного дела – причина неоправданных проблем расследования // Российская юстиция. 2011. № 11. С. 38–40.
9. Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18.12.2001 г. № 174-ФЗ (ред. от 07.12.2011 г.) // Справочно-правовая система «Консультант Плюс».
10. Доклад Генерального прокурора РФ на заседании Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. URL: <http://genproc.gov.ru/genprokuror/appearances/document-71822>, свободный.
11. Головки Л.В. Материалы к построению сравнительного уголовно-процессуального права: источники, доказательства, предварительное производство // Труды юридического факультета. М. : Правоведение, 2009. Кн. 11. 392 с.
12. Уголовно-процессуальное уложение Швейцарии от 5 октября 2007 г. / пер. А.А.Трефилова. М. : МГУ, 2011. 250 с.
13. Концепция проекта Уголовно-процессуального кодекса Республики Казахстан. URL: <http://supcourt.kz/rus/zakonoproekt/UPK.html>, свободный.
14. Головки Л.В. Казахстан: десовитизация уголовного процесса. Ст. 1. Отказ от стадии возбуждения уголовного дела // Уголовное судопроизводство. 2011. № 4. С. 10–13.
15. Сведения о результатах разрешения заявлений, сообщений и иной информации о происшествиях в органах внутренних дел. URL: http://www.mvd.ru/userfiles/yanvar_dekabr_2010.pdf, свободный.
16. Состояние преступности (январь – октябрь 2011 г.) / Министерство внутренних дел РФ. URL: http://www.mvd.ru/presscenter/statistics/reports/show_99000, свободный.
17. Химичева Г.П. Возбуждение уголовного дела: проблемы правовой регламентации и совершенствования деятельности // Черные дыры в Российском законодательстве. 2003. № 2. URL: www.optim.su/bh/default.asp, свободный.
18. Анисимов Г. Отмена постановления о возбуждении уголовного дела руководителем следственного органа // Законность. 2012. № 1. С. 16–18.

Статья представлена научной редакцией «Право» 17 января 2012 г.