

М. М. Сеидов

ПРИНЯТИЕ РЕШЕНИЙ НА СТАДИИ ВОЗБУЖДЕНИЯ УГОЛОВНОГО ДЕЛА: НОРМАТИВНОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ И ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНЫЕ АСПЕКТЫ

В статье рассматриваются вопросы принятия решения по итогам проверки сообщения о преступлении и правоприменительные аспекты осуществления ведомственного, судебного контроля и прокурорского надзора за законностью принимаемых на стадии возбуждения уголовного дела решений. Анализируются критерии законности и обоснованности решения об отказе в возбуждении уголовного дела, вытекающие из правовых позиций Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 10 февраля 2009 г. № 1. Делается вывод о несовершенстве регламентации ст. 144 и 145 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в части установления сроков проверки и видов принимаемых решений. В статье рассматривается проблема передачи сообщения о преступлении по подследственности в контексте уклонения органов предварительного расследования от учета преступлений. Формулируются предложения по дополнению ст. 144 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации новой частью 3.1, где необходимо урегулировать порядок исчисления сроков проверки по сообщению, переданному по подследственности в другой орган предварительного расследования.

Ключевые слова: стадия возбуждения уголовного дела, проверка сообщения о преступлении, полномочия органа дознания, дознаватель, сроки проверки сообщения, передача материалов по подследственности, отказ в возбуждении уголовного дела.

М. М. Seidov

DECISION-MAKING ISSUES WHILE TAKING A CRIMINAL ACTION: REGULATION AND LAW ENFORCEMENT ASPECTS

The article deals with decision-making issues as a result of the crime reports check and law enforcement aspects of the departmental and judicial control, prosecutorial supervision of legality of decision-making while taking a criminal action. The author analyzes the criteria of the legality and explanation of the decision to refuse to take a criminal action as a result of the legal positions of Plenum of the Supreme Court of the Russian Federation from 10.02.2009 № 1. The author makes a conclusion about the imperfection of the regulation of Articles 144 and 145 of the Criminal Procedural Code of the Russian Federation related to the facts to establish terms (time limits) of checks and types of decision-making. The author examines the problem to transmit crime reports to preliminary investigation bodies with proper legal competence if they refuse to register crimes.

The author formulates proposals to supplement Article 144 of the Criminal Procedural Code of the Russian Federation with a new Part 3.1 where it is necessary to solve the problem to establish terms (time limits) of checks related to crime report transmitted to another preliminary investigation body within its legal competence limits (legal jurisdiction).

Key words: stage of taking a criminal action, checking a crime report, authorities of the inquiry body, interrogator, terms (time limits) of checks related to report, transmitting case materials to investigation bodies with proper legal competence, refusal to take a criminal action.

Проблемы, связанные с порядком принятия итоговых решений на стадии возбуждения уголовного дела, их законностью и обоснованностью, остаются актуальными на протяжении последних десятилетий. При этом данные вопросы непосредственно сопряжены с оптимизацией процессуальной деятельности на первой стадии уголовного судопроизводства, что вызывает в научных кругах оживленные дискуссии на предмет целесообразности дальнейшего сохранения этого этапа. Мнения здесь колеблются

от полного отрицания жизнеспособности стадии возбуждения уголовного дела [1; 2; 3] до утверждения ее дальнейшего развития на фоне законодательных попыток расширить познавательные возможности субъектов проверки за счет включения в арсенал средств доказывания на этой стадии ряда следственных действий [4], что позволяет говорить о ее своеобразной трансформации [5].

Для принятия законного и обоснованного решения на стадии возбуждения уголовного

дела субъекты проверки (орган дознания, дознаватель, следователь, руководитель следственного органа) наделены полномочиями по осуществлению проверочных мероприятий, направленных на установление законности повода и достаточности данных для возбуждения уголовного дела. Буквальный анализ содержания ч. 1 ст. 144 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации (далее — УПК РФ) дает возможность классифицировать средства проведения проверки по очевидному основанию, вытекающему из сущности действий: 1) следственные действия: осмотр места происшествия, предметов, документов, трупов, освидетельствование, назначение и производство судебной экспертизы, получение образцов для сравнительного исследования (нужно отметить, что отнесение последнего действия к числу следственных является предметом острых дискуссий в уголовно-процессуальной теории (см., например: [6, с. 102; 7; 8, с. 38—45; 9, с. 132]); 2) иные процессуальные действия: получение объяснений, истребование документов и предметов; 3) иные непроцессуальные действия (регламентируются нормами иных отраслей права: административного, налогового, оперативно-разыскного): производство документальных проверок, ревизий, исследование документов, предметов, трупов; проведение оперативно-разыскных мероприятий.

При успешно завершённой проверке, установившей наличие в собранных материалах признаков преступления, подследственного субъекту проверки, а также отсутствие обстоятельств, указанных в ст. 24 УПК РФ, принимается решение о возбуждении уголовного дела и принятии его к производству. Таким образом уполномоченное должностное лицо берет на себя обязанность осуществить расследование, создать условия для рассмотрения уголовного дела в суде по существу, обеспечить режим соблюдения прав и законных интересов участников производства по делу, которые могут быть затронуты в связи с возможностью применения процессуального принуждения.

Эти и другие обстоятельства обязывают субъекта проверки, принимающего решение о возбуждении или отказе в возбуждении уголовного дела, действовать в соответствии с требованиями закона. По официальным данным Генеральной прокуратуры отменено постановлений о возбуждении уголовного дела в 2012 г. — 31 012, в 2013 г. — 23 498, в 2014 г. — 19 066, в 2015 г. — 19 256 [10], что

свидетельствует о сохранении проблем в указанной сфере.

Постановление об отказе в возбуждении уголовного дела представляет собой отклонение притязаний на судебную защиту прав заявителя, а также лиц, чьи права и свободы затронуты этим решением [11, с. 299], как незаконных и необоснованных. С учетом важности обеспечения гражданам доступа к правосудию надзор за законностью принимаемых постановлений об отказе в возбуждении уголовного дела составляет сферу повышенного внимания прокуратуры. Согласно официальным данным Генеральной прокуратуры было отменено прокурорами постановлений об отказе в возбуждении уголовного дела в 2012 г. — 2 585 732, в 2013 г. — 2 575 024, в 2014 г. — 2 518 508, в 2015 г. — 2 516 501 [10]. Данные цифры на протяжении нескольких лет остаются стабильно высокими.

Следует учитывать, что инициирование деятельности по отмене таких незаконных решений органов, осуществляющих проверку сообщения о преступлении, может исходить не только от самого прокурора, реализующего свои полномочия в порядке п. 1 ч. 2 ст. 37 УПК РФ, но и от лиц, непосредственно заинтересованных в законном разрешении поданного заявления о преступлении (заявителей и их представителей), которые могут прямо обратиться к прокурору с жалобой в порядке ст. 124 УПК РФ.

Указанные лица также вправе инициировать обжалование решения следователя у руководителя следственного органа (ст. 124 УПК РФ) (в литературе описывается негативная практика применения «схем» с участием руководителей следственных органов, это ведет к нарушению прав заявителей при отказе в возбуждении уголовного дела [12, с. 157]). Следует согласиться с авторами в том, что судебный порядок обжалования отказа в возбуждении уголовного дела является более действенным средством защиты права заявителей на доступ к правосудию) и в суд согласно ст. 125 УПК РФ, на что указано в п. 5 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 10 февраля 2009 г. № 1 [13]. В данном постановлении сформулированы общие критерии законности и обоснованности решений об отказе в возбуждении уголовного дела, на которые надлежит обращать внимание судьям в порядке судебного контроля:

1) соблюдение норм, регламентирующих процедуры проверки сообщения (ст. 20, 144, 145 и 151 УПК РФ: надлежащее реагирование по фактам совершения деяний, уголовное преследование по которым осуществляется в частном, частно-публичном и публичном порядке с

учетом правил подследственности и подсудности, определяющих компетенцию органов, проводивших проверку и правомочных принимать по ее итогам решения; выполнение предписаний закона в части регулирования проверочных мероприятий и соблюдения при этом прав и законных интересов лиц, вовлеченных в проверочную деятельность);

2) наличие оснований к отказу в возбуждении уголовного дела (юридическим основанием выступает установление обстоятельств, предусмотренных пп. 1—6 ч. 1 ст. 24 УПК РФ, а фактическими основаниями — достаточность доказательственного материала, подтверждающего указанные обстоятельства. Однако по причине своего положения суд как орган правосудия не вправе оценивать обоснованность принятого решения, так как предметом судебного разбирательства по жалобе в порядке ст. 125 УПК РФ на решение по итогам проверки сообщения о преступлении является проверка судом обстоятельств, касающихся соблюдения субъектами проверки установленной процедуры рассмотрения подобного сообщения, на что указывается в судебных решениях [14; 15; 16]. Следовательно, обоснованность отказа в возбуждении уголовного дела можно проверить только средствами прокурорского надзора и ведомственного контроля, что не всегда приводит к положительным результатам, о чем мы писали выше;

3) соблюдение при вынесении постановления об отказе в возбуждении уголовного дела требований ст. 148 УПК РФ (она регулирует различные вопросы: от порядка вынесения постановления до требования размещения опровержения в СМИ и установления форм реагирования на незаконный отказ в возбуждении уголовного дела. Полагаем, суду надлежит проверять лишь часть аспектов, непосредственно связанных с законностью обжалуемого решения: а) соблюдение правила отказа в возбуждении уголовного дела при отсутствии состава преступления только в отношении конкретного лица; б) соблюдение процедуры получения согласия руководителя следственного органа на отказ в возбуждении уголовного дела по материалам, направленным в орган предварительного следствия прокурором в порядке п. 2 ч. 2 ст. 37 УПК РФ).

По сути, приведенные выше критерии оценивания судом обжалуемого решения — это условия законности постановления об отказе в возбуждении уголовного дела, которые должны соблюдаться субъектами проверки при принятии такого решения. Ими руководствуются и судьи в ходе судебно-контрольных процедур в порядке ст. 125 УПК РФ, а также вышестоящие судебные

инстанции, проверяющие в апелляционном режиме законность и обоснованность данных судебных решений (см., например Апелляционное постановление Московского областного суда от 6 ноября 2014 г. по делу № 22к-6702 по апелляционной жалобе заявителя К. Ф. на постановление Солнечногорского городского суда Московской области от 25 августа 2014 г., которым оставлена без удовлетворения жалоба заявителя о признании незаконным и необоснованным постановления и. о. дознавателя Крюковского отдела полиции ОМВД России по Солнечногорскому району Московской области от 29 апреля 2014 г. об отказе в возбуждении уголовного дела в отношении Ф. в связи с отсутствием в ее действиях состава преступления).

Кроме того, закон устанавливает, что при поступлении сообщения о преступлении в правоохранительный орган, который в силу подследственности, установленной ст. 151 УПК РФ, не имеет права возбудить по нему уголовное дело и расследовать его самостоятельно, этот орган обязан направить данное сообщение вместе с приобщенными к нему материалами по подследственности в тот орган, к компетенции которого относится принятие решения по нему. Так, полиция обязана принять и зарегистрировать заявление потерпевшего о совершении военнослужащим в отношении него преступления, закрепить следы преступления и без промедления в соответствии с ч. 3 ст. 145 УПК РФ направить его по правилам персональной подследственности в военный следственный орган Следственного комитета Российской Федерации.

Однако нас интересует вопрос о передаче сообщения по подследственности с позиции сроков и окончательности принятия решения. Объектом исследования выступит процессуальное решение, принимаемое по результатам рассмотрения сообщения о преступлении. Так, согласно п. 3 ч. 1 ст. 145 УПК РФ передача материала по подследственности может считаться окончательным решением только для органа или должностного лица, проводившего проверку. Орган или должностное лицо, которому адресован материал, передаваемый по подследственности, не может руководствоваться сроками, исчисление каких началось с момента первоначальной регистрации повода (заявления, сообщения), так как, во-первых, регистрация сообщения о подследственном ему происшествии произошла «без его ведома», т. е. орган, обязанный по закону провести проверку и принять дальнейшее процессуальное решение, не знает о существовании самого сообщения, по которому ему необходимо будет принимать итоговое решение; во-вторых, материал будет получен несколько позднее принятия решения о передаче,

возможно по истечении максимального срока проведения проверки. В этом случае получатель материала может быть вообще лишен каких-либо сроков для проведения самостоятельной проверки и будет вынужден принимать процессуальное решение о возбуждении уголовного дела или об отказе в его возбуждении незамедлительно по получении адресованного ему материала.

При этом действующий Приказ МВД России от 28 августа 2014 г. № 736 [17] специально не оговаривает указанную ситуацию со сроками, прописывая только процедуры передачи материалов с составлением талона-уведомления о передаче (пп. 27—32 Инструкции о порядке приема, регистрации и разрешения в территориальных органах Министерства внутренних дел Российской Федерации заявлений и сообщений о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях). На данную правовую неопределенность указывается в юридической литературе [18, с. 30, 31]. Довольно жесткий срок для такой ситуации предлагает установить Л. А. Артемов: «На наш взгляд, сообщение о преступлении, не подследственном органу, в который это сообщение поступило, должно быть незамедлительно, во всяком случае, не позднее 24 часов, направлено по подследственности. В случае передачи сообщения о преступлении по территориальной подследственности срок его разрешения исчисляется с момента регистрации в органе, к чьей подследственности оно отнесено. Таким образом, будет ликвидирован пробел в законодательстве, а сроки разрешения сообщений о преступлениях, передаваемых по подследственности, будут исчисляться единообразно [19, с. 136].

На основании изложенного можно сделать следующий вывод: решение о передаче материала по подследственности не является завершающим проверку вообще и предполагает в окончательном варианте принятие одного из первых двух (в зависимости от ситуации) решений. Это означает, что промежуточное решение, которым считается передача материала по подследственности, не может быть поставлено в один ряд с окончательными процессуальными решениями стадии возбуждения уголовного дела, поскольку результаты его рассмотрения еще не ясны. Статья 145 УПК РФ «Решения, принимаемые по результатам рассмотрения сообщения о преступлении» имеет, как представляется, не совсем верное название: сообщение нельзя считать рассмотренным окончательно, пока не принято итоговое решение по материалу,

переданному по подследственности, в виде постановлений о возбуждении уголовного дела или об отказе в возбуждении уголовного дела. Полагаем, более корректным будет наименование «Решения, принимаемые по поступившим сообщениям о преступлении».

В контексте данной проблематики следует отметить, что на практике сложности вызывает вопрос о передаче материалов именно по территориальной подследственной, так как нередко путем принятия такого решения органы внутренних дел «завуалированным способом» уклоняются от учета бесперспективных с точки зрения расследования преступлений и тем самым создают видимость положительной динамики в рамках ведомственной статистики. Особенно востребованной такая передача является по сообщениям о совершении различных преступлений имущественного характера с использованием мобильных устройств и сети Интернет: точное место совершения предполагаемого преступления часто установить сложно, поэтому субъекты проверки таких сообщений направляют материалы по подследственности в органы внутренних дел, обслуживающие территорию, где зарегистрирован, например, соответствующий абонентский номер (или откуда производился звонок на телефон потерпевшего, или где находился сам потерпевший в момент осуществления с ним мошеннических действий). При этом нет никакой гарантии, что орган, получивший такое сообщение по правилам территориальной подследственности не использует этот же прием для отправки данного сообщения еще куда-нибудь. Тем временем «астрономические» сроки реагирования на сообщение о преступлении идут (поступивший материал вновь регистрируется в книге учета сообщений о преступлениях органа, куда его направили по территориальной подследственности, и для него устанавливаются новые процессуальные сроки проверки и т. д.), защита прав лиц, пострадавших от преступлений, не обеспечивается, а доказательственная информация утрачивается.

Р. Н. Тютюник и Р. Р. Новопашин приводят статистику по Тюменской области, где только в 2014 г. в областное управление внутренних дел из других субъектов необоснованно поступило 108 материалов проверок по сообщениям о преступлениях, содержащих достаточные данные для принятия решения о возбуждении уголовного дела. По некоторым из них срок проверки с момента первичной регистрации составлял от одного

месяца до двух лет, необоснованные решения о передаче по территориальной подследственности принимались по ним от двух до восьми раз [20]. Все это происходит даже при том, что в Тюменской области пытаются бороться с такой негативной практикой путем разработки совместных приказов органов внутренних дел и прокуратуры, где прописываются инструкции по определению территориальной подследственности в спорных случаях [20].

Считаем, что правовая неопределенность в данном вопросе должна быть устранена посредством законодательных усилий, а не только ведомственного регулирования. Для упорядочения сроков проведения проверки сообщений о преступлении органом (должностным лицом), получившим сообщение, и сроков передачи материалов по подследственности необходимо установить конкретный процессуальный срок. В этих целях предлагается дополнить ст. 144 УПК РФ ч. 3.1 следующего содержания:

«3.1. В случае возникновения необходимости передачи сообщения по подследственности проверка сообщения должна быть закончена, а решение о передаче материала по подследственности принято не позднее семи суток с момента регистрации сообщения. Орган дознания, дознаватель, следователь, руководитель следственного органа, получив сообщение о преступлении, переданное по подследственности в соответствии с п. 3 ч. 1 ст. 145 настоящего Кодекса, руководствуются сроками, предусмотренными ч. 3 настоящей статьи, учитывая срок первоначально проведенной проверки до передачи материалов проверки по подследственности».

Представляется, что 7-суточный срок достаточен с точки зрения осуществления комплекса мероприятий для установления подследственности и закрепления следов преступления. При этом оставшийся до истечения 10 суток срок — трое суток — вполне разумен для оценки собранных материалов и принятия итогового решения либо инициирования дальнейшего продления сроков проверки.

Полагаем, что данные изменения в УПК РФ в комплексе с ведомственным регулированием в виде совместных приказов областных прокуратур и УМВД по субъектам Российской Федерации позволят упорядочить процедуру проведения доследственной проверки органом, в чью компетенцию не входит расследование преступления данного вида, а орган, получивший сообщение о подследственном ему преступлении, будет иметь определенный срок, а также

законную и реальную возможность для принятия процессуального решения по поступившему материалу проверки. При этом в соответствии с ч. 3 ст. 144 УПК за последними сохраняется право при необходимости производства документальных проверок, ревизий, исследований документов, предметов, трупов, назначения судебных экспертиз продлить этот срок до 30 суток с обязательным указанием на конкретные фактические обстоятельства, послужившие основанием для такого продления.

Список библиографических ссылок

1. Гаврилов Б. Я. Реалии и мифы возбуждения уголовного дела // Уголовное судопроизводство. 2010. № 2. С. 7—10.
2. Каретников А. С., Коретников С. А. Следственные действия как способы проверки сообщения о преступлении // Законность. 2014. № 7. С. 37—42.
3. Кругликов А. П. Нужна ли стадия возбуждения уголовного дела в современном уголовном процессе России? // Российская юстиция. 2011. № 6. С. 56—58.
4. Зайцева Е. А. Арсенал средств доказывания в стадии возбуждения уголовного дела в контексте Федерального закона от 4 марта 2013 г. № 23-ФЗ // Проблемы отправления правосудия по уголовным делам в современной России: теория и практика: материалы V междунар. науч.-практ. конф. (ЮЗГУ, 11—13 апреля 2013 г.). Курск, 2013.
5. Шейфер С. А. Трансформация стадии возбуждения уголовного дела в связи с принятием ФЗ-23 от 4 марта 2013 г. // Вектор науки ТГУ. Серия: Юридические науки. 2014. № 2 (17).
6. Глебов В. Г. Следственные действия // Уголовный процесс: учебник: в 3 ч. Ч. 2. Досудебное производство по уголовным делам / под ред. В. Г. Глебова, Е. А. Зайцевой. Волгоград, 2013.
7. Кудрявцева Ю. А. Получение образцов для сравнительного исследования в уголовном судопроизводстве России (процессуальная природа, порядок, доказательственное значение): дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2013.
8. Зайцева Е. А. Регламентация судебной экспертизы на стадии возбуждения уголовного дела: современное состояние и пути совершенствования // Судебная экспертиза. 2016. № 1 (45). С. 38—44.
9. Устов Т. Р. Обеспечение прав участников следственных и иных процессуальных действий при проверке сообщения о преступлении: дис. ... канд. юрид. наук. Краснодар, 2016.
10. Официальный сайт Генеральной прокуратуры РФ. Основные статистические данные о деятельности органов прокуратуры. URL: <http://genproc.gov.ru/stat/data/> (дата обращения: 16.01.2017).
11. Уголовный процесс: учебник для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / под ред. В. П. Божьева. М., 2002.
12. Гринюк Е. Н. Роль прокурора в обеспечении прав участников досудебного производства по уголовным делам: моногр. / Е. Н. Гринюк, Е. А. Зайцева. Волгоград, 2013.
13. О практике рассмотрения судами жалоб в порядке статьи 125 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации: постановление Пленума Верховного Суда РФ от 10 февраля 2009 г. № 1 (ред. от 29.11.2016). Доступ из справ.-прав. системы «КонсультантПлюс».
14. Постановление Московского городского суда от 11 мая 2016 г. № 4у-1943/2016. Доступ из справ.-прав. системы «КонсультантПлюс».
15. Апелляционное постановление Московского городского суда от 15 июня 2016 г. по делу № 10-8378/2016. Доступ из справ.-прав. системы «КонсультантПлюс».
16. Постановление Московского городского суда от 11 декабря 2015 г. № 4у-6369/2015. Доступ из справ.-прав. системы «КонсультантПлюс».
17. Об утверждении Инструкции о порядке приема, регистрации и разрешения в территориальных органах Министерства внутренних дел Российской Федерации заявлений и сообщений о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях: приказ МВД России от 29 августа 2014 г. № 736 (ред. от 07.11.2016). Доступ из справ.-прав. системы «КонсультантПлюс».
18. Макаренко М. М., Ермаков С. В. Возбуждение уголовного дела: проблемные вопросы // Российский следователь. 2015. № 6. С. 27—31.
19. Артемов Л. А. Стадия возбуждения уголовного дела: процессуальные особенности и правовая регламентация действий правоохранительных органов: дис. ... канд. юрид. наук. Владимир, 2004.
20. Тютюник Р. Н., Новопашин Р. Р. Передача сообщения о преступлении по территориальной подследственности как способ укрытия преступления // Законность. 2015. № 9. С. 34—37.