

*Гаврилов Б.Я.,*

доктор юридических наук, профессор  
Академия управления МВД России (г. Москва)

## **Влияние института возбуждения уголовного дела на состояние борьбы с преступностью**

В числе актуальных проблем современного российского законодательства как в научной среде<sup>1</sup>, так и среди практикующих юристов<sup>2</sup> – институт возбуждения уголовного дела. Его наличие является, по мнению автора, одной из основных причин низкой эффективности борьбы с преступностью, поскольку, во-первых, в суд направляются не менее одной трети уголовных дел от числа возбужденных, а во-вторых, он влечет за собой многочисленные нарушения прав пострадавших от противоправных деяний граждан на их доступ к правосудию и компенсацию причиненного преступлением ущерба (ст. 52 Конституции РФ), поскольку допускает возможность принятия процессуальных решений об отказе в возбуждении уголовного дела (в 2015-2020 гг. – ежегодно от 5,5 до 6,8 млн).

С другой стороны, сохранение института возбуждения уголовного дела обуславливается устоявшимся мнением ряда ученых и практиков о его существенной роли в предупреждении фактов

незаконного, необоснованного уголовного преследования<sup>3</sup>.

Одновременно ряд ученых (А.В. Федоров<sup>4</sup>, Н.А. Колоколов<sup>5</sup>, Е.В. Марковичева и В.Ф. Васюков<sup>6</sup> и др.) высказываются за продолжение научной дискуссии с целью совершенствования данного института.

Изучение истории зарождения и становления института возбуждения уголовного дела свидетельствует, что в уголовном процессе досудебного периода данный институт отсутствовал. Так, И.Я. Фойницкий отмечал: «В последовательном развитии производства по делам уголовным мы можем различать следующие стадии: 1) предварительное исследование; 2) предание суду; 3) приговорительные к суду распоряжения; 4) окончательное производство; 5) особые порядки его; 6) пересмотр приговоров; 7) исполнение приговоров»<sup>7</sup>.

Непосредственно норму о возбуждении уголовного дела не содержал и УПК РСФСР 1922 г., хотя включал в себя такое понятие, как «возбуждение уголов-

<sup>1</sup> Вицин С.Е. Институт возбуждения уголовного дела в уголовном судопроизводстве // Российская юстиция. 2003. № 6. С. 56; Володина Л.М. Уголовное судопроизводство: состояние и проблемы развития // Вестник экономической безопасности. 2016. № 5. С. 86-89; Дикарев И.С., Кругликов А.П. Сущность и актуальные проблемы стадии возбуждения уголовного дела : монография. М.: Юрлитинформ, 2014 и др.

<sup>2</sup> Гордиенко В.В. (до 2006 г. – начальник Департамента уголовного розыска МВД России). Законодательные новеллы и их роль в повышении эффективности борьбы с преступностью // Российский следователь. 2011. № 16. С. 3-5; Кожокар В.В. (в 2012-2017 гг. – помощник министра внутренних дел РФ). Возбуждение уголовного дела: вопросы теории и практики : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2016; Гаврилов Б.Я. (до 2007 г. – заместитель начальника Следственного комитета при МВД России). Концепция совершенствования досудебного производства в XXI веке: мнение науки и практики // Вестник Нижегородской академии МВД России. 2017. № 2 (38). С. 74-81; Гирько С.И. (бывший заместитель начальника ГУОП МВД России). О мерах по оптимизации досудебного производства в современных условиях // Пробелы в российском законодательстве. 2014. № 3. С. 182-185 и др.

<sup>3</sup> Шадрин В.С. Судьба стадии возбуждения уголовного дела // Законность. 2015. № 1. С. 47-48; Волеводз А.Г. Упразднение стадии возбуждения уголовного дела: цена вопроса // Уголовный процесс. 2014. № 1. С. 80-83 и др.

<sup>4</sup> Федоров А.В. Нужна ли по делам о наркопреступлениях стадия возбуждения уголовного дела? // Наркоконтроль. 2017. № 1. С. 3-17.

<sup>5</sup> Колоколов Н.А. Уголовное судопроизводство: стратегия и тактика // Вестник Московского университета МВД России. 2016. № 4. С. 84.

<sup>6</sup> Марковичева Е.В., Васюков В.Ф. Проблемные вопросы возбуждения уголовных дел на современном этапе : монография / Е.В. Марковичева, В.Ф. Васюков. М., 2016. С. 19.

<sup>7</sup> Фойницкий И.Я. Курс уголовного судопроизводства (переиздан). Т. 2. СПб., 1996. С. 352.

ного дела». В соответствии с его ст. 94-96 органы дознания, следователь и прокурор были обязаны принимать все заявления по поводу совершенных кем-либо или готовящихся к совершению преступлений и без проведения каких бы то ни было проверочных действий принять решение о производстве дознания или предварительного следствия или об отказе в этом.

Это дало основание Н.Н. Полянскому сформулировать вывод о том, что возбуждению уголовного дела не придавалось значения самостоятельной стадии. О нем говорилось исключительно как о начальном моменте уголовного процесса<sup>1</sup>. Аналогичной точки зрения придерживался и М.А. Чельцов, который первой стадией уголовного процесса назвал предварительное расследование, а возбуждение уголовного дела он считал начальным моментом процесса<sup>2</sup>.

Появление в советском уголовном процессе и соответственно в уголовно-процессуальной науке самостоятельной стадии возбуждения уголовного дела было вызвано репрессиями граждан в 1934-1937 гг., с целью минимизации которых Генеральным прокурором СССР были изданы ряд директивных указаний, включая циркуляр от 5 июня 1937 г. № 41/26, п. 2 которого устанавливал, что возбуждение уголовного дела и начало расследования может иметь место по мотивированному постановлению следственного органа, утвержденному прокурором<sup>3</sup>.

В связи с включением в УПК РСФСР 1960 г. процессуальных норм о возбуждении уголовного дела и об отказе в возбуждении уголовного дела научные исследования пошли по пути признания возбуждения уголовного дела как самостоятельной стадии уголовного процесса, сыгравшей на протяжении первых 30 лет своего действия определенную положительную роль в части предупреждения

фактов необоснованного уголовного преследования.

Однако, начиная с 90-х гг. XX века институт возбуждения уголовного дела превратился в непреодолимый для миллионов граждан, пострадавших от противоправных деяний, барьер в реализации их права на доступ к правосудию и породил исчисляемые миллионами нарушения законности в практике деятельности правоохранительных органов, поскольку ежегодно в 2013-2020 гг. 1,2-1,5 млн (без повторных) процессуальных решений об отказе в возбуждении уголовного дела признавались незаконными или необоснованными и отменялись и более 500 тыс. из них отменялись два и более раза. И еще не менее чем по 2,5 млн заявлений, сообщений о преступлениях, в том числе 1,2 млн заявлений о кражах и еще порядка 1,3 млн фактов причинения гражданам телесных повреждений при криминальных обстоятельствах в возбуждении уголовного дела было отказано<sup>4</sup>, однако лица, совершившие эти противоправные деяния, не были установлены и, соответственно, в силу положений ч. 1 ст. 148 УПК РФ законность и обоснованность данных процессуальных решений вызывает сомнения.

В числе негативных факторов сохранения института возбуждения уголовного дела:

– непроизводительные затраты труда порядка 20 тыс. сотрудников полиции, выразившихся в вынесении ими ежегодно 8-9 млн (с повторным) постановлений об отказе в возбуждении уголовного дела, труда тысяч прокуроров по их отмене и ряд других негативных последствий;

– значительное сокращение (на 762 тыс.) количества раскрытых и расследованных преступлений (с 1,794 млн в 2006 г. до 1,032 млн преступлений в 2020 г.) и тем самым значительное (на 42%) снижение эффективности деятельности, в первую очередь, органов внутренних дел и других правоохрани-

<sup>1</sup> Полянский Н.Н. Очерк развития советской науки уголовного процесса. М., 1960. С. 123.

<sup>2</sup> Чельцов М.А. Советский уголовный процесс. 4-е изд., испр. и перераб. М., 1962. С. 75, 231, 233.

<sup>3</sup> Социалистическая законность. 1937. № 7.

<sup>4</sup> Отчет по форме 2-Е, установленной приказом Генеральной прокуратуры России от 27.02.2017 № 89 «Об утверждении и введении в действие формы федеральной статистики наблюдения № 2-Е».

тельных органов по выявлению, раскрытию и расследованию преступлений;

– фиксация ежегодно от 500 до 650 тыс. (по данным Генпрокуратуры России – 1,5 млн) нарушений только учетно-регистрационной дисциплины – и, соответственно, привлечение ежегодно более 50 тыс. должностных лиц органов внутренних дел к дисциплинарной ответственности, а до 2007 г. – ещё порядка 3-3,5 тыс. сотрудников – к уголовной ответственности.

Влияние «отказных» материалов сказалось и на существенное снижение уровня уголовно-процессуального реагирования на сообщения о преступлениях, поскольку, несмотря на незначительное снижение последних (с 10,7 млн в 2006 г. до 9,25 млн в 2020 г.) количество возбужденных уголовных дел за этот период сократилось в два раза (с 3,3 млн до 1,7 млн).

Последствием снижения уровня уголовно-процессуального реагирования на сообщения о преступлениях является и ежегодное увеличение количества принимаемых органами предварительного расследования и органами дознания процессуальных решений об отказе в возбуждении уголовного дела (с 4,5 млн в 2006 г. до 5,5-6,8 млн в 2016-2020 гг.). И особенно наглядно это видно из соотношения «отказных» материалов к возбужденным уголовным делам в сравнении с 1992 г., когда были возбуждены 2,8 млн уголовных дел, а количество «отказных» составило всего 1,3 млн.

Указанное нашло наглядное отражение в так называемом «тренде» преступности, согласно которому показатель преступности составил в 2020 г. 2,044 млн преступлений против 3 853 тыс. в 2006 г.

Сведения о состоянии преступности в 1980-2020 гг.

Временной период	1980	1991	1999	2006	2015	2016	2017	2019	2020
Количество зарегистрированных преступлений (млн)	1,028	2,168	3,002	3,853	2,388 (без КФО)	2,160	2,058	2,024	2,044

Изложенное выше потребовало выработки соответствующих предложений, изложенных в п. 4.5 Дорожной карты дальнейшего реформирования органов внутренних дел Российской Федерации, суть которых заключается в принципиальном изменении процессуальных правил начала расследования, что означает исключение из УПК РФ процессуальных норм о возбуждении уголовного дела (ст. 146 УПК РФ) и об отказе в возбуждении уголовного дела (ст. 148 УПК РФ), что пока реализовать не удалось.

На необходимость изменения института возбуждения уголовного дела

указывает и Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации профессор Т.Н. Москалькова, с непосредственным участием которой эта работа сегодня актуализирована.

Изложенное позволяет сформулировать вывод о необходимости реформирования института возбуждения уголовного дела, предполагающего, что основанием для начала расследования должно быть заявление, сообщение о преступлении и на необходимость чего было указано еще 30 лет назад в Концепции судебной реформы в Российской Федерации, 1991 г.