



Возбуждение уголовного дела: традиция и современность

А. М. Баранов, Омская академия МВД России
✉ baranowam@list.ru

Возбуждение уголовного дела рассматривается под углом зрения традиции и современного состояния. Анализируются причины возникновения института возбуждения уголовного дела в отечественном уголовном процессе, необходимость сохранения стадии возбуждения уголовного дела и потребность совершенствования данного института.

Ключевые слова: уголовный процесс; возбуждение уголовного дела; проверка заявлений и сообщений о преступлении.

Initiating a Criminal Case: Tradition and Modernity

A. M. Baranov, the Omsk Academy of the Russian Ministry of Internal Affairs
✉ baranowam@list.ru

Initiation of a criminal case is considered from the aspect of tradition and the modern state. The author examines the causes of emerging the institute of initiation of a criminal case in the national criminal procedure, necessity of preserving the stage of initialing a criminal case and improvement of the institution under study.

Keywords: criminal procedure; initiation of a criminal case; verifying crime reports.

Правовое регулирование и оптимальный порядок правоприменения с момента совершения преступления и до разрешения возникшего конфликта в судебном заседании было, есть и будет предметом пристального внимания общества, правоприменителей и представителей науки. В отечественном уголовном судопроизводстве особняком стоит начальный этап — возбуждение уголовного дела¹, аналогов его нет в большинстве стран мира. Возбуждение уголовного дела существовало только в СССР и сохранилось в том или ином виде в отдельных странах бывшего Советского Союза. Данной стадии уже около ста лет. С одной стороны, в сравнении с древними источниками права — мгновение, с другой, для большинства юристов современной России — это уже традиция. Рассмотрим данный институт/стадию с точки зрения правовой традиции.

Если обратиться к истории отечественного права и оценивать его с позиции современного правового знания и культуры, то прообраз стадии возбуждения

уголовного дела можно обнаружить в ст. 297 Устава уголовного судопроизводства, в которой закреплены законные поводы к началу предварительного следствия и используется категория «возбуждение»². В числе поводов выделяются «возбуждение дела прокурором и возбуждение дела по непосредственному усмотрению судебного следователя». Безусловно, в тот период возбуждение уголовного дела как начало предварительного следствия не отождествлялось ни с самостоятельным этапом производства о преступлении, ни с вынесением специального процессуального документа. «Возбуждение дела» следовало воспринимать как конклюдентное решение полномочного субъекта о начале уголовно-процессуальной деятельности (производстве расследования).

Впервые нормативное закрепление возбуждения уголовного дела получило в Уголовно-процессуальном кодексе РСФСР, утвержденном постановлением ВЦИК 15 февраля 1923 г., в ст. ст. 9, 91 содержащем термины «возбуждение уголовного преследования»

¹ В работе не делается различий в понимании возбуждения уголовного дела как стадии и как правового института уголовного процесса.

² Судебные уставы 20 ноября 1864 года с изложением рассуждений на коих они основаны, изданные Государственной канцелярией: в 5 ч. 2-е изд., доп. СПб., 1867. Ч. 2. С. 132.

и «возбуждение уголовного дела» (как и предшествующий ему УПК РСФСР 1922 г.). Глава VII «Возбуждение производства по уголовному делу» включала нормы, определявшие порядок действий при поступлении поводов к возбуждению уголовного дела³, а ст. 110 УПК РСФСР 1923 г. предусматривала обязанность следователя вынести постановление о возбуждении уголовного дела.

После этого возбуждение уголовного дела вплоть до принятия УПК РСФСР 1960 г. развивалось на уровне ведомственных нормативно-правовых актов. В основном это циркуляры прокуратуры СССР от 13 февраля 1934 г. № 10/21 «О порядке возбуждения уголовных дел по закону 08 декабря 1933 г.», от 20 апреля 1935 г. № 15/4 «О мерах против неосновательного возбуждения уголовных дел», от 26 февраля 1937 г. № 10/1 «О единообразной форме постановлений о возбуждении уголовного дела». Последним документом утверждено типовое постановление о возбуждении уголовного дела и соответствующий бланк⁴.

Названные и другие ведомственные документы 30–50-х гг. XX столетия создали основу для формирования института/стадии возбуждения уголовного дела, который был закреплен в УПК РСФСР 1960 г. и существует до сих пор, не поменяв своего значения и сущности.

Почему возникла потребность у правоприменителя в установлении порядка регистрации сообщений о преступлении, их проверки и принятия решения о начале расследования? Почему ранее не было необходимости закрепления в законе этапа уголовного процесса, предшествующего собственно расследованию?

Относительно сущности и значения возбуждения уголовного дела большинство авторов считают, что эта деятельность необходима в качестве «фильтра, отделяющего преступные события от не преступных» [1, с. 37; 2, с. 41–43; 3, с. 146]. Вполне возможно, что возникновение данного правового института вызвано именно этой потребностью. В пользу такого аргумента свидетельствует то обстоятельство, что в странах «западного права» нет деления правонарушений на уголовные преступления и административные правонарушения и нет стадии возбуждения уголовного дела.

И все же, как нам представляется, причина в ином. Основная причина появления детального

правового регулирования (фактически, инструкции или пособия) порядка реагирования на сообщение о совершенном преступлении правоприменителем была в самом правоприменителе, точнее, в его отсутствии. Достаточно вспомнить историю российского государства начала XX в. Смена государственного устройства. Революция. Гражданская война. Эмиграция и отстранение «врагов народа» и «эксплуаторов» от государственной службы привели к утрате профессиональных кадров во всей системе уголовной юстиции. Очень ярко проблема непрофессионализма советской милиции показана в художественном фильме «Рожденная революцией. Комиссар милиции рассказывает»⁵. Эта же проблема обостряется вновь после Великой Отечественной войны в конце 40-х — начале 50-х гг.

Сегодня крайне редко вспоминают свидетельства руководителей об основных организационных проблемах, возникших в первые годы Советского государства. Определяя основные задачи советской власти, В. И. Ленин выделил две: привлечение специалистов из кадров царской России и «учет и контроль» [4, с. 165–202; 5, с. 195–205].

Именно требование учета и контроля, ставшее обязательным во всех отраслях государственного администрирования в совокупности с низко квалифицированными (порой просто малограмотными) сотрудниками и послужило основанием для появления детального порядка реагирования на сообщения о преступлении и начале расследования. Все нормативные правовые предписания, регулирующие деятельность правоохранительных органов по обязательному приему заявлений о преступлении и порядке производства по их проверке возникли в то время как объективная необходимость. А за прошедшие сто лет стали традицией российского уголовного процесса. В современной России нет недостатка в кадрах, имеющих юридическую подготовку, и данное обстоятельство уже не является условием существования в уголовном процессе стадии возбуждения уголовного дела. Возможно ли отказаться от данной правовой традиции? Попытка отказа от стадии возбуждения уголовного дела в уголовном процессе была предпринята авторами Концепции судебной реформы в 1991 г. Они предлагали в качестве повода для возбуждения уголовного дела рассматривать любое сообщение о преступлении, в котором не усматривается очевидная ложность. Такой

³ Об утверждении Уголовно-процессуального кодекса РСФСР. (вместе с «Уголовно-процессуальным кодексом РСФСР») : постановление ВЦИК от 15 февраля 1923 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁴ Сборник приказов прокуратуры СССР, действующих на 1 декабря 1938 г. / под ред. А. Я. Вышинского. М., 1939. С. 26, 148–150.

⁵ Фильм о создании и истории советской милиции, снятый в 1974–1977 годах, о первых днях и последующей деятельности советских правоохранительных органов. Рабочий Путиловского завода Кондратьев идет работать в уголовный розыск. Учиться профессии приходится во время совместной работы с бывшими сотрудниками царского сыска.

порядок позволил бы сократить фактический срок расследования и уйти от статистических оценок, влияющих на принятие решений о возбуждении дела, исходя из судебной перспективы⁶. Увы, данное положение Концепции судебной реформы осталось нереализованным.

Возбуждение уголовного дела продолжительное время выступает предметом многочисленных научных дискуссий. Достаточно привести фундаментальные научные труды Н. В. Жогина, Ф. Н. Фаткуллина, Р. Д. Рахунова, А. Р. Михайленко, О. А. Малышевой и др. [6–9]. С момента принятия УПК РФ в 2000 г. проблемам возбуждения уголовного дела посвящено более десятка диссертационных исследований [10–21].

Не утихают споры о значении и необходимости сохранения в уголовном судопроизводстве стадии возбуждения уголовного дела. По мнению некоторых представителей уголовно-процессуальной науки, она подлежит исключению из современного уголовного судопроизводства или трансформации в полицейское дознание [22, с. 4–8; 23, с. 10–11; 24, с. 41–46; 25, с. 363–364]. Другие ученые, напротив, выступают за ее сохранение [26, с. 20–21; 27, с. 22; 28, с. 54; 29, с. 49].

Не отстает от ученых и законодатель. С момента принятия УПК было внесено множество изменений и дополнений в главу 19. Только в ст. 144 «Порядок рассмотрения сообщения о преступлении» были внесены изменения 10 федеральными законами. Порядок предварительной проверки заявлений о преступлении изменился радикально за прошедшие двадцать лет, фактически превратившись в самостоятельное расследование, предшествующее предварительному.

Правоохранительными органами Российской Федерации в течение последних пяти лет в порядке ст. 144 УПК РФ ежегодно подвергались процессуальным проверкам 13–14 млн сообщений о происшествиях. В то же время количество принятых по поступившим сообщениям решений о возбуждении уголовных дел составляет лишь пятую часть от всей массы информации. Таким образом, удельный вес возбужденных уголовных дел от общего числа разрешенных сообщений в последние годы не превышал

20%. По значительной части сообщений (почти 80%) принимается решение об отказе в дальнейшем судопроизводстве по различным основаниям⁷.

На основе анализа сложившейся практики правоприменения Б. Я. Гаврилов предлагает упразднить процессуальные нормы о возбуждении уголовного дела [31, с. 899–900]. Идеи незамедлительного начала расследования и исключения из закона решений об отказе в возбуждении уголовного дела развивает и О. А. Малышева [32, с. 12]. По мнению Ю. В. Дерисева, досудебное производство должно начинаться полицейским дознанием для проверки сообщений о противоправных действиях. Средства полиции должны определяться административным или оперативно-розыскным законодательством и подзаконными актами [33, с. 94]. Радикальные изменения предлагает А. С. Александров. По его мнению, необходим формат полицейского дознания для всего досудебного производства — от получения информации о возможном преступлении до возбуждения уголовного преследования. Следует отказаться от дифференциации органов предварительного расследования на органы следствия и органы дознания, а также от различия полицейского расследования преступления и производства по делу об административном правонарушении [34, с. 46].

Близкой позиции придерживается А. В. Руновский, отмечая, что «благодаря ликвидации стадии возбуждения уголовного дела произойдет слияние оперативно-разыскной деятельности, административно-правовой и досудебной уголовно-процессуальной процедуры публичного доказывания» [35, с. 9–11].

Каким образом данную проблему решили в странах, входящих ранее в СССР? На сегодняшний день сложилось два подхода при отказе от стадии возбуждения уголовного дела. Согласно первому, начало процессуальной деятельности связывается с регистрацией информации о преступлении. Такой порядок в УПК Молдавии (2003 г.), Украины (2012 г.), Казахстана (2014 г.) и Киргизии (2017 г.). В последних двух государствах введена автоматизированная система приема и рассмотрения заявлений и сообщений о преступлении⁸. Во вторую группу входят УПК Литвы (2002 г.), Эстонии (2003 г.), Латвии (2005 г.)

⁶ О Концепции судебной реформы в РСФСР : постановление Верховного Совета РСФСР от 24 октября 1991 г. № 1801-1 // Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 44, ст. 1435.

⁷ Отчеты по форме федерального статистического наблюдения № 2-Е о рассмотрении сообщений о преступлениях за 2014–2019 гг. Доступ по информационной сети органов прокуратуры. Цит. по: [30, с. 95].

⁸ Об утверждении Правил приема и регистрации заявления, сообщения или рапорта об уголовных правонарушениях, а также ведения Единого реестра досудебных расследований : приказ Генерального прокурора Республики Казахстан от 19 сентября 2014 г. № 89 : зарегистрирован в Министерстве юстиции Республики Казахстан 23 сентября 2014 г. № 9744 // Информационно-правовая система нормативно-правовых актов Республики Казахстан «Эдилет». URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/V14W0009744> ; О Временном положении о едином учете преступлений и проступков : постановление Правительства Кыргызской Республики от 21 декабря 2018 г. № 602. URL: https://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=113450 (дата обращения: 10.04.2022).

и Грузии (2009 г.), закрепляющие, что расследование начинается с производством первого следственно-го действия [36, с. 85–86]. Анализ законодательства стран, ранее входивших в состав Советского Союза, свидетельствует о возможности отказа от сложившейся в советский период традиции начала уголовного процесса. Почему же в России этого не происходит? Причина в консервативности законодателя? В правовой политике? Или же сложившийся механизм настолько удобен правоприменителю, что отторгаются все иные варианты?

Попробуем найти решение вопроса через системный анализ действующего правового регулирования порядка реагирования на информацию о преступлении и начала уголовно-процессуального производства.

На ведомственном уровне основополагающими документами выступают Положение о едином порядке регистрации уголовных дел и учета преступлений, утвержденное приказом Генпрокуратуры России, МВД России, МЧС России, Минюста России, ФСБ России, Минэкономразвития России, ФСКН России от 29 декабря 2005 г. № 39/1070/1021/253/780/353/399 «О едином учете преступлений»⁹ и приказ Министерства внутренних дел Российской Федерации от 29 августа 2014 г. № 736 «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»¹⁰. Обратим внимание на важное обстоятельство: нормативный акт МВД РФ уже в названии содержит указание, что Инструкция **единая** для преступлений и для административных правонарушений.

Еще большее удивление возникает при сравнительном анализе раздела 3 КоАП РФ и ст. ст. 40 и 151 УПК РФ. В КоАП РФ в перечне субъектов, правомочных рассматривать дела об административных правонарушениях, указаны те же государственные органы, что и в обозначенных нормах УПК РФ. Перечислим, для примера, несколько статей из КоАП: ст. 23.3. «Органы внутренних дел (полиция)», ст. 23.4. «Органы и учреждения уголовно-исполнительной системы», ст. 23.5. «Налоговые органы», ст. 23.8. «Таможенные органы», ст. 23.10. «Пограничные органы», ст. 23.11. «Военные комиссариаты».

Кроме названных, КоАП РФ предоставляет право на рассмотрение административных правонарушений, а следовательно и производство, еще многим другим государственным органам. Например,

ст. 23.24. «Органы, осуществляющие федеральный государственный лесной надзор (лесную охрану)», ст. 23.26. «Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющие федеральный государственный надзор в области охраны, воспроизводства и использования объектов животного мира и среды их обитания». Материалы административного производства этих государственных органов порой выступают в качестве основания для возбуждения уголовного дела, а само административное производство фактически является той же самой предварительной проверкой, предусмотренной ст. 144 УПК РФ.

Раздел IV КоАП РФ «Производство по делам об административных правонарушениях», который предусматривает такие действия, как личный допрос, досмотр транспортного средства, осмотр территорий помещений, предметов и документов, а также другие мероприятия, фактически тождественные средствам предварительной проверки, указанным в ст. 144 УПК РФ.

Почему же перечень государственных органов, их полномочия и порядок реагирования на сообщения о правонарушениях закреплен в двух федеральных законах? С одной стороны, неизбежно дублирование, а с другой — возможны противоречия. Правоприменитель всегда будет находиться в ситуации выбора правового основания и порядка реагирования на сообщение о правонарушении. По своей сути, вся деятельность органов дознания, направленная на регистрацию и проверку сообщения о преступлении, является административной, поскольку по ее итогу уголовное дело может и не быть возбуждено. Об этом ярко свидетельствует приведенная выше статистика. Возможно, решение проблемы возбуждения уголовного дела лежит на поверхности и заключается в том, что надо отказаться от традиции существования стадии возбуждения уголовного дела в уголовном процессе, нормы главы 19 УПК РФ перенести в КоАП РФ. Собственно уголовное судопроизводство будет начинаться с момента возбуждения уголовного дела по материалам оперативно-розыскной или административной деятельности, т. е. с гл. 20 УПК РФ. А все производство по регистрации и проверке сведений о правонарушении/преступлении будет осуществляться в рамках административной деятельности органов дознания. Конечно же, такое решение потребует изменения роли и полномочий прокурора, а также исключит участие следователя в проверочной деятельности сообщений о преступлении, но это уже предмет иного научного исследования.

⁹ Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹⁰ Там же.

Список литературы

1. *Стельмах В. Ю.* Правовая сущность стадии возбуждения уголовного дела // *Общество и право.* 2020. № 3(73).
2. *Зиновьев А. Ю.* Пределы доказывания в стадии возбуждения уголовного дела // *Вестник Южно-Уральского государственного университета. Серия: Право.* 2008. № 2(102).
3. *Баранов С. В.* Особенности возбуждения уголовных дел по фактам совершения преступных нарушений неприкосновенности частной жизни // *Актуальные проблемы российского права.* 2018. № 8(93).
4. *Ленин В. И.* Полное собрание сочинений : в 55 т. Изд. 5. М., 1974. Т. 36: Очередные задачи Советской власти.
5. *Ленин В.И.* Полное собрание сочинений : в 55 т. Изд. 5. М., 1974. Т. 35: Как организовать соревнование?
6. *Жогин Н. В., Фаткуллин Ф. Н.* Возбуждение уголовного дела. М., 1961.
7. *Рахунов Р. Д.* Возбуждение уголовного дела в советском уголовном процессе. М., 1954.
8. *Михайленко А. Р.* Возбуждение уголовного дела в советском уголовном процессе. Саратов, 1975.
9. *Малышева О. А.* Возбуждение уголовного дела: теория и практика : монография. М., 2008.
10. *Лазарев В. А.* Возбуждение уголовного дела как акт правового реагирования на преступные посяательства : дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2001.
11. *Усачев А. А.* Возбуждение уголовного дела в российском уголовном судопроизводстве : дис. ... канд. юрид. наук. Иркутск, 2003.
12. *Муравьев К. В.* Возбуждение уголовного дела в отношении лица : дис. ... канд. юрид. наук. Омск, 2005.
13. *Ковалева М. Г.* Возбуждение уголовного дела и обеспечение его законности и обоснованности : дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2005.
14. *Артемова В. В.* Возбуждение уголовного дела как уголовно-процессуальный институт : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006.
15. *Павлов Е. Ю.* Возбуждение уголовного дела и первоначальные следственные действия по фактам пожаров : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007.
16. *Акперов Р. С.* Возбуждение уголовного дела в уголовно-процессуальном праве Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук. Самара, 2010.
17. *Гаджиев Я. А.* Стадия возбуждения уголовного дела в системе российского уголовного судопроизводства : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2015.
18. *Кожокарь В. В.* Возбуждение уголовного дела: вопросы теории и практики : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2016.
19. *Логинов Н. А.* Обеспечение права на защиту в стадии возбуждения уголовного дела в Российской Федерации и иных государствах — членах СНГ : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2019.
20. *Дмитриев И. Р.* «Свободный» повод для возбуждения уголовного дела : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Н. Новгород, 2005.
21. *Миллер В. Ю.* Оптимизация правовой организации стадии возбуждения уголовного дела: доктрина, практика, техника : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Н. Новгород, 2019.
22. *Боруленков Ю. П.* Доследственная проверка: за и против // *Рос. следователь.* 2013. № 19.
23. *Володина Л. М.* Проблема регламентации возбуждения уголовного дела // *Библиотека криминалиста. Научный журнал.* 2013. № 4(9).
24. *Каретников А. С., Каретников С. А.* Нужна ли стадия возбуждения уголовного дела? // *Законность.* 2015. № 1.
25. *Манова Н. С.* Проверка заявлений и сообщений о преступлении: новые возможности и новые проблемы // *Вопросы правоведения.* 2013. № 2.
26. *Азаров В. А.* О совершенствовании правовых основ (или возможном «отмирании»?) стадии возбуждения уголовного дела // *Библиотека криминалиста. Научный журнал.* 2014. № 1(12).
27. *Балакишин В. С.* Возбуждение уголовного дела прокурором // *Законность.* 2008. № 8.
28. *Быков В. М.* Проблемы стадии возбуждения уголовного дела // *Журнал российского права.* 2006. № 7.
29. *Шадрин В. С.* Судьба стадии возбуждения уголовного дела // *Законность.* 2015. № 1.
30. *Наумов К. А.* Сущность и построение досудебного производства в уголовном процессе России : дис. ... канд. юрид. наук. Омск, 2021. С. 95–96.
31. *Гаврилов Б. Я.* Реализация отдельных положений Устава уголовного судопроизводства в современном досудебном производстве России // *Актуальные проблемы российского права.* 2014. № 5.

32. *Мальшева О. А.* Досудебное производство в российском уголовном процессе: проблемы реализации и правового регулирования : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2013.

33. *Деряшев Ю. В.* Федеральный закон от 4 марта 2013 г. № 23-ФЗ: шаг вперед, два шага назад? // Вестник Омской юридической академии. 2013. № 2.

34. *Александров А. С., Алаев А. Т.* Сочетание элементов «состязательности» и «следственности» в институтах досудебного производства по уголовному делу // Вопросы криминологии, криминалистики и судебной экспертизы. 2012. № 2.

35. *Руновский А. В.* Дифференциация уголовно-процессуальных форм досудебного производства по делам публичного обвинения : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2012.

36. *Коновалов С. Г.* Элементы германской модели досудебного производства в уголовном процессе постсоветских государств : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2018.